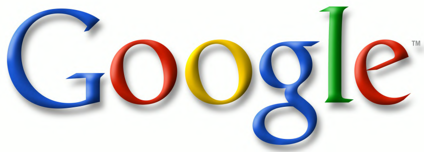
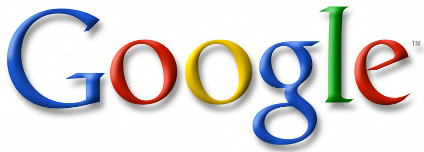





THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
LIBRARIES
1817



THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
LIBRARIES
1817



THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
LIBRARIES
1817


THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
LIBRARIES
1817





THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
LIBRARIES
1817

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
LIBRARIES
1817

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
LIBRARIES
1817

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
LIBRARIES
1817

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
LIBRARIES
1817

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
LIBRARIES
1817

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN
LIBRARIES
1817



LES

FINANCES

DE LA FRANCE

De 1870 à 1891

LES

FINANCES

DE LA FRANCE

DE 1870 A 1891

PAR

CUCHEVAL-CLARIGNY,

MEMBRE DE L'INSTITUT



PARIS

LIBRAIRIE ACADÉMIQUE DIDIER

PERRIN ET Cie, LIBRAIRES-ÉDITEURS

35, QUAI DES GRANDS-AUGUSTINS, 35

—

1891

LES

FINANCES DE LA FRANCE

DE 1870 A 1891

LIVRE PREMIER

LA LIBÉRATION DU TERRITOIRE

CHAPITRE PREMIER

LES CONDITIONS DE LA LIBÉRATION

La rapidité avec laquelle la France s'est relevée des désastres de 1870 a été pour l'Europe un légitime sujet de surprise. Aucune nation n'avait encore donné de pareilles preuves de vitalité; on put croire, un instant, que l'exemple des États-Unis, si merveilleux pourtant, allait être dépassé. En moins de cinq années, toutes les ruines laissées par l'invasion furent

réparées ; le commerce et l'industrie reprirent leur essor ; et après le payement d'une rançon colossale dont elle avait devancé les échéances, la France se retrouvait debout avec ses finances en bon état. Lorsque l'Assemblée Nationale de 1871, qui avait si patriotiquement travaillé au relèvement du pays et à qui l'on ne peut adresser d'autre reproche que de s'être arrogé un mandat constituant qu'elle n'avait pas reçu des électeurs, prononça sa propre dissolution, le budget de 1876, qu'elle venait de voter, pourvoyait largement à toutes les charges anciennes, et aux charges nouvelles léguées par la guerre ; il consacrait 150 millions à l'amortissement ; il affectait 146 millions aux travaux publics en sus des dépenses d'entretien, et il se soldait encore par un excédent de 98 millions.

Ces efforts prodigieux obtenus, en si peu de temps, d'une nation qu'on devait croire épuisée, ne durent causer nulle part plus d'étonnement qu'à Berlin. Nos ennemis n'avaient pas voulu seulement affaiblir et appauvrir la France ; ils s'étaient flattés de lui avoir créé des embarras financiers insurmontables, et d'avoir détruit pour longtemps ses forces et sa prospérité.

Pouvait-on donner le nom d'indemnité à une contribution plus que triple des sacrifices que la guerre avait imposés à l'Allemagne et que celle-ci n'évaluait pas elle-même au delà de 1500 millions? Aussi ce chiffre de cinq milliards était-il jugé excessif par les neutres, même par ceux qui prenaient le moins d'intérêt au sort de la France : on ne trouvait dans l'histoire du monde aucun exemple qui justifiât des exi-

gences aussi prodigieuses; mais, aux yeux des Allemands, cette contribution avait moins le caractère d'une compensation de leurs sacrifices que d'une pénalité infligée à un ennemi vaincu, et d'une précaution prise en vue de l'avenir. Un publiciste d'outre-Rhin, fort avant dans la faveur du gouvernement allemand, M. Wagner, en a fait l'aveu en ces termes : « La contribution frappée devait, par son énormité, exercer une pression sur les finances et sur l'économie entière de la France : elle appliquait à ce pays la peine d'une confiscation partielle des ressources nationales. » Tout avait été calculé dans ce but. Les économistes les plus compétents évaluaient de cinq à six milliards la totalité des espèces d'or et d'argent qui circulaient en France : la rançon fut fixée à cinq milliards, plus les intérêts pendant la durée des payements, et elle dut être payée en numéraire. Toutes les valeurs françaises : billets de la Banque de France, titres de rentes, actions et obligations de quelque nature qu'elles fussent, furent rigoureusement exclues. On comptait ainsi désorganiser et même épuiser notre circulation métallique et nous acculer au régime du papier-monnaie. En outre, les dates des versements furent déterminées de telle sorte que la France eût à payer, pendant quatre années consécutives, une somme équivalente à la totalité du budget de 1869. Les dépenses étaient ainsi doublées d'un seul coup. Était-il possible qu'un pays, épuisé par une longue snite de revers et déchiré par la guerre civile, supportât sans fléchir un pareil fardeau? On comptait sur un effondrement qu'on jugeait inévitable. Il ne se produisit pas, cependant;

et les calculs haineux de nos ennemis furent déjoués par un ensemble de mesures qui forment un des chapitres les plus curieux et les plus instructifs de l'histoire économique de notre temps.

Le chiffre seul de la contribution de guerre avait été fixé par les préliminaires de paix, signés à Versailles, le 26 février 1871 : la France devait payer un milliard dans le cours de l'année 1871, et quatre milliards dans l'espace de trois années. Le traité de paix définitif, signé à Francfort le 10 mai suivant, détermina, dans son article 7, les dates et la forme des payements. Cinq cent millions devaient être payés trente jours après le rétablissement de l'ordre dans Paris; un milliard dans le courant de 1871, c'est-à-dire en huit mois; cinq cent millions le 1er mai 1873, et trois milliards le 2 mars 1874. Les intérêts des sommes dues, calculés à 5 0/0 par an, devaient être payés le 2 mars de chaque année; le gouvernement français, à la charge d'en donner avis trois mois à l'avance, conservait la faculté de devancer par des acomptes l'échéance finale de mars 1874. M. de Bismarck adhéra en souriant à cette stipulation, proposée par M. Pouyer-Quertier, et dont il jugeait la réalisation impossible. Les versements devaient avoir lieu en or ou en argent, en billets de la Banque d'Angleterre, de la Banque de Prusse, de la Banque royale des Pays-Bas, de la Banque nationale de Belgique, en billets à ordre ou en lettres de change négociables de premier ordre, valeur comptant, sur ces mêmes pays. Toutefois, ces valeurs fiduciaires devaient être négociées par le Gouvernement allemand, aux frais du Gouverne-

ment français, qui n'était crédité que du montant net en thalers ou en florins, produit par ces négociations; le change du thaler étant fixé à 3 fr. 75 et celui du florin à 2 fr. 15. Les payements devaient être faits aux dates déterminées, et, dans aucun cas, le Gouvernement français ne pouvait être admis à faire des versements en compte courant.

La seule facilité qui fut accordée au Gouvernement français par une convention spéciale, signée à Francfort le 21 mai 1871, fut d'imputer sur le second versement d'un demi-milliard les 325 millions auxquels furent évalués les chemins de fer de l'Alsace et de la Lorraine dont la Prusse prit possession au nom de l'Empire, et d'y joindre, pour cette unique fois, 125 millions en billets de la Banque de France, en sorte que ce second versement n'exigea que 50 millions en numéraire. Les intérêts payés par la France se sont élevés à 301.145.078 fr. 44 c., et les frais de négociation mis à sa charge, à 13.913.774 fr. 45 c. Nous expliquerons pourquoi cette charge n'a pas atteint de plus fortes proportions.

Les stipulations militaires, relatives à l'évacuation du territoire par les forces allemandes, étaient étroitement liées aux stipulations financières, la Prusse considérant les départements occupés par ses troupes comme autant de gages de sa créance. L'insurrection du 18 mars, et ce ne fut pas là le moindre crime de la Commune, eut pour conséquence de les faire aggraver, en inspirant au vainqueur des doutes sur les chances de durée du gouvernement nouveau, et, par suite, des appréhensions sur la régularité des payements.

Une convention militaire, en date du 11 mars, complément des préliminaires de paix, avait déterminé les étapes de l'évacuation, et fixé à 50.000 hommes et 18.000 chevaux l'effectif du corps d'armée qui demeurerait en France jusqu'au complet acquittement de l'indemnité, et dont l'entretien serait à la charge du Trésor français. Il fallut, par le traité de Francfort, accepter le principe d'une prolongation de l'occupation dont la durée fut laissée à l'appréciation du Gouvernement prussien. L'article 7 du traité portait : « Après le payement du premier demi-milliard et la ratification du traité de paix définitif, les départements de la Somme, de la Seine-Inférieure et de l'Eure seront évacués en tant qu'ils se trouveront encore occupés par les troupes allemandes. L'évacuation des départements de l'Oise, de Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, et de la Seine, ainsi que celle des forts de Paris, aura lieu aussitôt que le Gouvernement allemand jugerait le rétablissement de l'ordre, tant en France que dans Paris, suffisant pour l'exécution des engagements contractés par la France. Dans tous les cas, cette évacuation aura lieu, lors du payement du troisième demi-milliard. » Après ce commencement d'évacuation, les Prussiens conservaient le droit d'occuper les six départements de la Marne, de la Meuse, des Ardennes, des Vosges, de la Meurthe et de la Haute-Marne, et Belfort, qui ne devait être rendu à la France qu'en dernier lieu.

CHAPITRE II

L'EMPRUNT DE DEUX MILLIARDS

On a vu que ce même article 7 scindait le payement de l'indemnité en deux opérations : deux milliards devaient être payés avant le 1er mai 1872, et la France avait jusqu'au 2 mars 1874 pour verser les trois derniers milliards. Il était implicitement entendu qu'à l'issue de la première opération de nouvelles négociations pourraient être ouvertes pour régler la marche de la seconde et le mode de l'évacuation. Le premier payement eut lieu le 1er juin 1871 ; 15 autres se succédèrent régulièrement : le dernier, opéré le 6 mars 1872, avait pour objet les intérêts des trois milliards qui demeuraient dus. La France avait ainsi devancé le terme primitivement fixé pour le payement des deux milliards. Les versements avaient été effectués par les soins d'un agent spécial établi à Strasbourg, qui remettait les espèces et les valeurs à une commission allemande chargée de les vérifier et d'en donner reçu. Le comptage des espèces était souvent fort long, à cause de la minutie avec laquelle il était opéré. La totalité des versements, en principal, intérêts et frais de négociation, s'éleva à 2 milliards 161.958.767 fr. 43 c. ; dans cette somme, les

espèces et les valeurs allemandes n'entrèrent que pour un peu plus de 62 millions, ce qui montre combien le commerce extérieur de l'Allemagne, jusque-là, avait pris peu d'extension. L'or français y figura pour 109 millions et l'argent français pour 63 millions.

Les ressources nécessaires furent fournies par un emprunt, autorisé par la loi du 21 juin 1871 et mis en souscription publique, le 27 juin suivant, au taux de 82 francs pour 5 francs de rente, c'est-à-dire sur le pied de 6 pour cent. Il était payable en 17 termes dont le premier en souscrivant, et les autres échelonnés de mois en mois, du 21 août 1871 au 21 novembre 1872, de façon que le produit total de l'emprunt fût entre les mains du Gouvernement cinq mois avant le terme assigné à la première opération. La considération sur laquelle le Ministre des finances, M. Pouyer-Quertier, insista le plus vivement dans l'exposé des motifs de la loi fut la suivante : « Aux termes du traité de paix, ce n'est qu'après le payement des trois premiers demi-milliards que la France sera replacée, vis-à vis de l'Allemagne, dans les conditions qui résultaient pour elle des préliminaires de paix du 26 février, et que le nombre des troupes d'occupation sera réduit au chiffre déterminé par la convention militaire du 11 mars. Il importe avant tout de hâter ce résultat. » Par appréhension d'une certaine irrégularité dans les versements et pour répondre aux inquiétudes des départements occupés, l'article 4 de la loi autorisa le Ministre des finances à passer avec la Banque de France des conventions particulières destinées à rendre plus rapidement disponibles les produits à réaliser sur l'emprunt et à

faciliter les anticipations de payement. Le total des avances ainsi demandées à la Banque devait être remboursé à cet établissement sur les produits de l'emprunt, au fur et à mesure de leur réalisation.

Comme le Ministre des finances avait déclaré qu'il prévoyait un déficit de 500 millions sur chacun des exercices 1870 et 1871, il fallait assurer la marche des services publics : le Ministre fut donc autorisé à demander à la Banque, pour les besoins du service journalier, d'autres avances dont le montant, réuni à la somme de 1330 millions antérieurement avancée par la Banque à l'État, ne pourrait dépasser 1530 millions. En d'autres termes, c'était une autorisation d'emprunt limitée à 200 millions. Le même article ajoutait : « Ces avances seront remboursées à la Banque jusqu'à parfaite libération, au moyen d'annuités successives à partir du 1er janvier et dont la quotité ne devra pas être inférieure à 200 millions. » Ainsi se trouvait posé, dès le premier jour, le principe des remboursements à faire à la Banque ; ainsi se trouvait écartée, également, toute pensée de suivre l'exemple autrefois donné par l'Angleterre et de rendre perpétuelle ou de consolider la dette de l'État envers cet établissement.

Le Gouvernement avait demandé à emprunter deux milliards et demi ; mais on n'avait encore vu nulle part d'exemple d'un emprunt aussi colossal, et le chiffre effraya l'Assemblée Nationale, qui le réduisit à deux milliards. Il fut entendu, toutefois, entre la commission de l'Assemblée et le Ministre, que les frais de commission, de négociation, etc., seraient pris

en dehors du principal de l'emprunt. Le résultat dépassa toutes les prévisions. Paris seul souscrivit deux milliards et demi, la province quinze cents millions; enfin, les souscriptions de l'étranger qui étaient admises complétèrent un cinquième milliard. Les souscripteurs avaient donc offert au Gouvernement une somme égale à la totalité de l'indemnité de guerre, et cela quelques semaines à peine après la conclusion de la paix, et en présence d'une armée étrangère. Sur les sommes souscrites, le Gouvernement retint, outre le principal des deux milliards. 225.994.045 francs pour frais de commission et de négociation, et, malgré ce prélèvement, il n'alloua aux souscripteurs que 45 0/0 du montant de leurs demandes.

Ce résultat extraordinaire produisit, dans toute l'Europe, une impression profonde : il entoura le nouveau Gouvernement d'un véritable prestige; il releva le moral de la nation. L'empressement des souscripteurs à se libérer permit au Gouvernement de poursuivre régulièrement les versements à l'Allemagne et même d'anticiper sur les dates fixées sans avoir à demander, soit à la Banque de France, soit à la dette flottante, d'autre assistance que des avances temporaires et sans importance. Au 31 juillet 1874, ce premier emprunt était complètement liquidé par l'exécution d'un très petit nombre de souscripteurs défaillants. La participation des étrangers à l'emprunt pour un chiffre de près d'un milliard ne pouvait manquer d'être remarquée, comme une preuve de la confiance de l'Europe dans la vitalité de notre nation. Un arrêté ministériel, en date

du 25 juin 1871, avait admis les étrangers à souscrire et fixé le taux auquel la livre sterling, le thaler prussien, le florin de Francfort, le marc banco de Hambourg et la monnaie belge seraient reçus dans les versements. Les étrangers profitèrent de ces facilités, aussi bien que les Français qui, par suite de l'occupation, se trouvaient avoir en leur possession des monnaies allemandes. La souscription produisit 213 millions de valeurs étrangères; les libérations successives en fournirent encore 186 millions, soit en tout 399 millions de change pour l'acquisition duquel le Gouvernement français se trouva exonéré des frais de commission.

On avait droit d'appréhender que le prélèvement de plus de deux milliards sur la circulation métallique et fiduciaire de la France ne jetât une certaine perturbation dans les relations commerciales et ne portât préjudice aux affaires. M. Thiers suivait, non sans inquiétude, le mouvement rétrograde de l'encaisse métallique de la Banque. Cette encaisse, qui était de 1307 millions le 7 août 1870, était réduite à 550 millions au 27 juin 1871. Au 24 décembre, elle montait à 634 millions pour retomber, le 30 janvier 1872, à 630 millions. Disons, tout de suite, pour épuiser ce sujet, qu'elle ne cessa dès lors de s'accroître : le 18 décembre 1872, elle était de 792 millions; le 5 juin 1873, elle était montée à 820 millions; le 15 janvier 1874, elle atteignit le chiffre de 1164 millions, et six mois plus tard, le 17 juin, elle se retrouvait au même niveau, à un million près. Cette reconstitution rapide de l'encaisse fut singulièrement facilitée par la stabilité du billet de ban-

que qui se maintenait au pair, bien que l'émission eût été portée à 1.800 millions avec une encaisse inférieure à 600 millions. Les métaux précieux ne firent prime que pendant une très courte période, lorsque la nécessité de hâter les premiers payements à l'Allemagne obligea le Trésor à précipiter ses opérations et amena une raréfaction momentanée des espèces. En novembre 1871, elle oscillait entre 2 et 2 1/2 pour cent, bien que la limite de la circulation eût été portée à 2.400 millions et que l'émision eût atteint 2.300 millions; elle tomba à 1 pour cent à la fin de janvier 1872, lorsque la Banque fut autorisée à dépasser la limite de 2.400 millions, et que ses émissions atteignirent 2.450 millions; enfin, elle devint tout à fait insignifiante et finit par disparaître lorsqu'une nouvelle loi eut porté à 3.200 millions la limite de la circulation. Ces faits, contraires à tous les enseignements de l'expérience, démontrent que la grande préoccupation du commerce français était que la Banque ne fût pas contrainte, par un obstacle légal, à lui fermer ses guichets, et que, grâce à la confiance universelle et au progrès des idées économiques, le billet de banque se comportait exactement comme une monnaie métallique. Une nouvelle preuve en fut fournie plus tard par les plaintes que la communauté commerçante fit entendre, lorsque la Banque retira de la circulation les coupures de 25 francs, et tenta de retirer également les coupures de 50 francs.

CHAPITRE III

L'EMPRUNT DE TROIS MILLIARDS

Le succès du premier emprunt, la ponctualité des souscripteurs à opérer les versements, les achats incessants de rentes opérés pour le compte de la province par l'entremise des receveurs généraux et qui, au premier janvier 1874, représentaient un capital supérieur à 1.200 millions, déterminèrent M. Thiers à ouvrir, sans plus tarder, des négociations avec l'Allemagne, en vue de faire modifier les échéances et les conditions de la seconde opération. Une nouvelle convention intervint, le 29 juin 1872, aux termes de laquelle 500 millions devaient être versés dans les deux mois qui suivraient la ratification à obtenir de l'Assemblée Nationale; et ce payement aurait pour effet de faire évacuer deux des départements encore occupés par les Allemands. Un second versement d'un demi-milliard devait avoir lieu le 1er février 1873.

Un délai d'une année, jusqu'au 1er février 1874, était accordé pour le versement d'un second milliard qui aurait pour conséquence l'évacuation de deux autres départements. Enfin le payement du cinquième et dernier milliard était fixé au 1er mars 1875, et

devait être suivi de l'évacuation complète et définitive du territoire. La France se réservait, comme dans la convention précédente, la faculté d'anticiper sur les dates fixées pour les versements successifs; et il était spécifié qu'après le payement du quatrième milliard, des négociations pourraient être ouvertes relativement aux garanties à offrir par la France quant au payement du dernier milliard, en vue de hâter l'évacuation définitive.

La convention conclue, le Gouvernement s'empressa de demander à l'Assemblée Nationale l'autorisation, qui lui fut accordée par la loi du 15 juillet 1872, d'émettre un emprunt de trois milliards. La souscription publique fut ouverte, dès le 28 juillet. L'emprunt était payable en 21 termes, dont le premier en souscrivant; les vingt autres étaient échelonnés de mois en mois, du 21 septembre 1872 au 11 avril 1874, de façon que la totalité de l'emprunt se trouvât entre les mains du Gouvernement près d'une année avant la date du dernier payement à faire à la Prusse. Telle fut l'exactitude des souscripteurs, qu'au 31 juillet 1874 le Trésor n'avait plus à recouvrer sur cet énorme emprunt que la modique somme de 7.136.000 francs. Le premier versement, dit de garantie, correspondant à un encaissement de 600 millions, le Trésor put aisément verser à l'Allemagne, le 30 septembre, le premier demi-milliard, spécifié dans la convention, et le milliard fut complété le 31 décembre. Les payements à l'Allemagne se succédèrent de mois en mois avec une telle rapidité que le versement du quatrième milliard fut terminé dès les premiers jours de

mai 1873, soit avec une avance d'une année sur la date déterminée. En prévision de ce résultat, et se prévalant d'une des clauses de la convention du 29 juin précédent, M. Thiers avait chargé notre ambassadeur à Berlin, M. de Gontaut-Biron, de solliciter une nouvelle modification aux arrangements arrêtés, en vue d'avancer la date des payements restant à faire et la date de l'évacuation définitive.

Ce ne fut pas sans de grands efforts que notre ambassadeur put arriver à ce résultat. L'insurrection du 18 mars avait produit sur l'esprit de l'empereur Guillaume la plus fâcheuse impression; il considérait Paris et la France comme des foyers d'où l'esprit révolutionnaire pouvait se répandre dans le reste de l'Europe; et il appréhendait que le départ des dernières troupes allemandes ne fût le signal de mouvements anarchiques dont le contre-coup se ferait sentir au dehors. Il envisageait donc la présence de ses troupes en France comme une garantie pour la tranquillité du continent. Les Ministres eurent beaucoup de peine à triompher de ses objections : il se rendit à la fin, et une troisième convention, en date du 15 mars 1873, concéda à la France la faculté de se libérer du milliard en quatre payements de 250 millions, les 5 juin, 5 juillet, 5 août et 2 septembre : les intérêts échus devaient être versés le 5 septembre, et les troupes allemandes quitteraient immédiatement le sol français. Cet arrangement, si désirable qu'il fût, créait une difficulté au Gouvernement. Les souscripteurs de l'emprunt avaient jusqu'au 1er avril 1874 pour se libérer complètement; les sommes à recevoir étaient donc

inférieures à ce qu'on s'engageait à payer à l'Allemagne, et bien qu'il y eût de nombreuses libérations par anticipation, le Trésor se trouvait en face d'une courteresse assez importante. Le Gouvernement usa de l'autorisation qui lui avait été renouvelée de passer des conventions particulières avec la Banque de France, en vue de rendre plus promptement disponible le produit de l'emprunt; et cet établissement lui consentit une avance temporaire de 200 millions en or, remboursable à partir du mois de décembre, au fur et à mesure des rentrées de l'emprunt. Lors du dernier payement à l'Allemagne, l'emprunt n'avait encore produit au Trésor que 2.608 millions; le complément de notre rançon avait été demandé pour 150 millions à la Banque de France, qui était totalement remboursée en février 1874, et pour le surplus aux fonds généraux du Trésor et à la dette flottante. Le 5 septembre 1873, le Trésor versa à l'Allemagne un solde de 263.460.000 francs, complétant en principal et en intérêts le payement des cinq milliards, et le 16 septembre le dernier soldat prussien repassa la frontière. La France avait donc payé à son vainqueur, en 26 mois, l'énorme rançon de 5 milliards 300 millions : fait sans exemple dans les annales du monde.

CHAPITRE IV

LES DIFFICULTÉS A SURMONTER

Ce qui rend plus surprenante encore la rapidité avec laquelle la France s'est libérée, c'est l'extrême complexité du problème que son Gouvernement avait à résoudre. Il fallait faire passer de France en Allemagne un capital énorme en satisfaisant aux conditions onéreuses qu'un calcul machiavélique avait combinées pour ajouter aux difficultés de l'opération; il fallait mener cette opération rapidement, afin de mettre promptement un terme à une occupation douloureuse pour la France et dommageable à ses intérêts et à son crédit; en même temps, il fallait ménager notre marché pour n'y pas produire une crise monétaire et ne pas mettre le pays au régime du papier-monnaie; enfin, il fallait prévenir une hausse trop rapide et trop considérable des changes, qui eût entraîné une perturbation générale du marché européen. M. Thiers, en septembre 1871, exposait à l'Assemblée Nationale, dans les termes suivants, les difficultés de l'opération, et la marche qu'il était obligé de suivre :

« Savez-vous où est la difficulté de l'opération ? Elle est dans le transport de ces valeurs énormes

hors de Paris. Si nous voulions les transporter en numéraire, — nous avons à la Banque 600 à 700 millions de numéraire — nous produirions sur-le-champ une crise monétaire effroyable. Nous ne pouvons les transporter en marchandises ; cela ne dépend pas de nous ; nous ne faisons pas le commerce. Nous ne pouvons nous servir que des résultats du commerce, de ce qu'on appelle les traites de place à place. Or, ces traites représentent, quoi ? Le commerce réel. Nous vendons aux Allemands ; ils nous vendent à nous ; nous vendons aux Anglais, ils nous vendent à nous ; et le papier qu'on appelle traites et qui sert à porter les valeurs d'un pays dans un autre doit reposer sur un commerce réel et sérieux.

« Croyez-vous que nous avons avec l'Allemagne un commerce suffisant pour trouver 12 ou 15 cent millions de traites ? Non ; nous nous servons du crédit, et non seulement du crédit qui repose sur le commerce de la France avec l'Allemagne ; mais nous avons été obligés de nous servir du crédit, par exemple, de la France sur l'Angleterre, et de l'Angleterre sur l'Allemagne. Nous prenons du papier sur Londres, pour trouver à Londres du papier sur Berlin. »

Bien des gens timorés appréhendaient, non sans quelque apparence de fondement, que le drainage continu opéré sur l'épargne française par les versements mensuels sur l'emprunt n'eût pour conséquence un épuisement au moins temporaire des capitaux disponibles, qui créerait de graves difficultés au commerce et à l'industrie, et paralyserait l'activité des affaires. Il en pouvait résulter, à leur sentiment, un renchérissement des reports qui retirât

aux souscripteurs de l'emprunt les facilités dont ils avaient besoin, et une hausse de l'escompte qui nous rendît les changes de plus en plus défavorables, déterminât la sortie du numéraire et nous acheminât au régime du papier-monnaie. Ces personnes, parmi lesquelles il s'en trouvait qui faisaient autorité dans le monde des affaires, adjuraient M. Thiers de ne pas apporter trop de promptitude dans les payements à faire à l'Allemagne, et même de rendre à la place de Paris, sous la forme de reports, une partie des capitaux provenant de l'emprunt. M. Thiers goûtait peu ces conseils : il était opposé par principe à l'intervention du Gouvernement dans les affaires de Bourse : l'expérience lui en avait démontré les graves inconvénients : il ne se fût décidé à prendre ce parti qu'autant qu'une élévation excessive des reports lui en eût fait une nécessité, en mettant en péril la continuation des versements sur l'emprunt ; mais ce danger ne lui paraissait pas à redouter en présence des ressources qu'on savait être à la disposition du Gouvernement.

D'un autre côté, il ne jugeait pas utile de peser sur la place pour avilir le prix des reports parce que les banquiers et les spéculateurs qui venaient de cette façon en aide aux souscripteurs trop chargés, et qui portaient le poids de l'emprunt, ne trouvant plus une rémunération suffisante pour leurs capitaux, auraient cherché à leur donner un autre emploi, et auraient cessé de soutenir les cours, dont la constante fermeté était un grand encouragement aux libérations anticipées. C'était affaire de vigilance et de mesure.

L'exclusion portée contre toutes les valeurs françaises sans exception, et la nécessité de se procurer des valeurs étrangères susceptibles d'être converties en valeurs allemandes ou en numéraire, faisaient, au contraire, du change, la question capitale. Une trop grande élévation des changes n'aurait pas seulement ajouté dans des proportions notables aux frais de l'opération : elle aurait pu, sinon la rendre impossible, du moins contraindre de l'interrompre ou de la répartir sur une longue période à cause de l'énormité des capitaux à remuer. Heureusement les circonstances se trouvèrent plus favorables qu'on n'eût osé l'espérer. La guerre avait entraîné pour le plus grand nombre de nos industries une suspension d'affaires à peu près complète ; il y avait donc, dans tous les ordres de consommations, des vides considérables à combler : en même temps, il fallait réparer ou remplacer tout ce que le vainqueur avait détruit, confisqué ou emporté, depuis les rails et les locomotives des chemins de fer jusqu'aux plus simples objets de mobilier. Industrie et commerce prirent un grand essor aussitôt après le rétablissement de la paix ; et comme l'étranger, privé pendant de longs mois des articles qu'il avait l'habitude de tirer de France, se hâtait de renouveler ses approvisionnements épuisés, nos exportations se développèrent rapidement : en 1872 et 1873, elles dépassèrent les importations de plusieurs centaines de millions et nous rendirent les changes favorables. On put, par la même occasion, constater l'importance des capitaux français qui, dans les dix ou douze années précédentes, avaient émigré et cherché dans les va-

leurs étrangères un revenu que les rentes et les valeurs françaises, arrivées à des cours trop élevés, ne leur offraient plus. Celles de ces valeurs qui, après nos désastres, ne donnaient pas un revenu aussi avantageux et aussi assuré que la rente française, furent vendues, en grande partie, pour souscrire à nos deux emprunts, et les remises auxquelles ces ventes donnèrent lieu, amenèrent en France une certaine quantité de papier étranger. Il en fut de même des coupons à détacher sur celles de ces valeurs qui furent conservées par leurs acquéreurs français, malgré la tentation d'un remploi avantageux.

Les souscriptions de l'extérieur avaient été admises pour le second comme pour le premier emprunt, sous les mêmes conditions de change ; mais cette fois la participation de l'étranger fut encore plus forte, ce qui s'explique par le relèvement du crédit de la France et par le bénéfice qu'avaient réalisé les souscripteurs du premier emprunt. Le versement de garantie produisit 385 millions de change sur un total de 606.376.000 fr. soit plus de la moitié, et les versements mensuels en fournirent encore 985 millions. Ce fut une aide précieuse pour le pays sur les épargnes duquel ces millions auraient dû être prélevés, et pour le Gouvernement, qui n'avait plus qu'à utiliser ou à transformer les valeurs qu'on lui apportait ainsi. Lors du règlement de la première opération, la Prusse avait réclamé 11.958.767 fr. 45 pour frais de réalisation des effets qui lui avaient été remis. Le Gouvernement français jugea qu'il s'en tirerait à meilleur compte, en se chargeant lui-même d'effectuer cette transformation des effets de com-

merce en espèces allemandes, et, de fait, il n'eut à payer de ce chef à la Prusse, pour la seconde opération, bien que portant sur un chiffre plus élevé, que la somme de 2.655.007 fr. 42.

Des critiques superficiels, uniquement frappés de l'empressement du public à souscrire et de son exactitude à se libérer, se sont étonnés de l'importance des sommes dont M. Thiers avait réclamé la disposition, du chef des commissions, et des frais de toute nature inhérents à d'aussi grands emprunts; ils ont demandé si ces commissions avaient été bien nécessaires ou si elles n'avaient pas été exagérées. Ils oubliaient qu'une opération aussi gigantesque, pour être conduite à terme et menée rapidement, avait besoin du concours de toute la finance européenne et que ce concours ne s'obtient pas gratuitement. Ils méconnaissaient, en outre, qu'une fausse manœuvre, un contre-temps, la moindre complication diplomatique ou commerciale, pouvaient, en arrêtant le cours régulier de l'opération, en compromettre irréparablement le succès. M. Thiers, comme il le disait lui-même, ne voulait laisser aucun atout en dehors de son jeu. Il avait provoqué la formation d'un syndicat de garantie pour le premier emprunt : il en voulut avoir également un pour le second emprunt, mais dans de toutes autres proportions. Le 27 juillet, veille de l'ouverture de la souscription, il signa un contrat par lequel 55 des plus importantes maisons de banques d'Europe garantissaient la souscription de l'emprunt, et s'engageaient de plus à mettre à la disposition du Gouvernement français 700 millions de change, pour les payements à faire à l'Allemagne.

Le Gouvernement n'était donc plus seul à faire la chasse aux valeurs étrangères; il avait désormais pour raccoleurs toutes les grandes maisons européennes. De plus, comme chacune des 55 maisons qui étaient en nom dans le contrat avait groupé autour d'elle et fait entrer dans l'opération des maisons de second ordre, on peut dire que toute la finance européenne était intéressée à assurer le succès de l'emprunt et à écarter toutes les causes perturbatrices qui auraient pu faire obstacle à ce succès, telles que la hausse du change, ou la dépréciation des cours, qui eût arrêté la régularité des versements. Le bénéfice à provenir du contrat de garantie et de la négociation du papier était suffisant pour qu'aucun des contractants ne fût tenté de chercher dans la hausse du change un gain momentané, qui se fût détruit lui-même ; tous avaient avantage à recueillir pour notre compte les traites et le numéraire étrangers.

Cette assistance fut d'autant plus précieuse que la réunion des espèces qui avaient seules, aux yeux de la Prusse, le caractère libératoire, ne put être obtenue que par l'emploi de lettres de change pour un peu plus de 4.248 millions. Afin de conduire plus économiquement ses acquisitions de papier de commerce, et de se soustraire aux frais de négociation que la Prusse n'eût pas manqué de réclamer, le Gouvernement fut amené à établir des agences à l'étranger. La première en date et la plus importante fut celle de Londres, qui joua un rôle considérable pendant toute la durée de l'opération, parce que le papier allemand était plus abondant en Angleterre que partout ailleurs, la

Prusse acquittant à l'aide des payements de la France les fournitures et les avances de fonds qui lui avaient été faites pendant la guerre. Cette agence de Londres eut souvent en portefeuille 150 millions et même davantage. D'autres agences furent successivement créées à Bruxelles, Amsterdam, Hambourg, Francfort et Berlin. Comme la Prusse se refusait à toute ouverture de compte courant et n'acceptait de versements que pour des sommes déterminées et à des dates annoncées à l'avance, le Trésor français envoyait à ses correspondants les traites acquises par lui : ceux-ci avaient mission de les encaisser à leur échéance, d'en remetre le produit aux Allemands, aux dates fixées, et de faire valoir, dans l'intervalle des versements, les fonds demeurés à leur disposition, qui s'élevaient souvent à des sommes importantes.

Rien n'est plus propre à donner une idée des difficultés que le Gouvernement eut à surmonter, de la complexité et des proportions de la tâche qu'il accomplit en vingt-six mois, que le tableau des valeurs de toute nature, et recueillies dans toute l'Europe, qui servirent à composer l'énorme rançon exigée par nos vainqueurs.

Ce tableau, le voici, d'après les documents officiels:

Billets de la Banque de France.	125 000 000 »
Or français..................	273 003 058 10
Argent français..............	239 291 875 75
Numéraire et billets de banque allemands.................	105 039 145 18
A reporter....	742 334 079 03

Report....	742 334 079 03
Thalers......................	2 485 313 721 04
Florins de Francfort..........	235 128 152 79
Marcs Banco de Hambourg....	265 216 990 40
Marks de l'Empire...........	79 072 309 89
Florins de Hollande..........	250 540 821 46
Francs de Belgique..........	295 704 546 40
Livres sterling...............	637 349 832 28
Total.....	4 990 660 453 29

Pour retrouver le chiffre total de notre rançon, en capital, intérêts et frais, soit 5.315.758.853 fr. 29, il faut faire entrer en compte la compensation établie au moyen de la cession des chemins de fer d'Alsace-Lorraine et d'une réclamation de la ville de Paris, admise par la Prusse.

Il résulte du tableau qui précède qu'il entra dans les payements faits à la Prusse un peu plus d'un demi-milliard d'or et d'argent français. Ce fut un prélèvement direct sur notre circulation métallique: il vint accroitre le vide résultant des sommes emportées au dehors par les Français qui avaient émigré en Suisse, en Belgique et en Angleterre, et il était d'autant plus à déplorer qu'il coïncidait avec les sorties de numéraire nécessitées par nos opérations commerciales. La Banque d'Angleterre, en décembre 1871, avait déjà dans ses coffres 722.875 livres sterling d'or français; de janvier à mai 1872, elle en a acheté pour 310.161. livres sterling, et de mai à décembre 1872 pour 429.876 livres sterling; après cette dernière époque, il ne lui en a plus été proposé que par quantités peu importantes. Il est constaté

que la Prusse a employé à la frappe de sa nouvelle monnaie d'or pour 847 millions d'espèces d'or françaises : elle a donc pu s'en procurer par des acquisitions en dehors du territoire français pour un demi-milliard, puisque nous ne lui en avons versé que pour 273 millions. Si l'on ajoute à ces 847 millions de pièces d'or, les 239 millions payés en monnaie d'argent française, on constate que notre circulation métallique a été, de ce chef, appauvrie d'un peu plus d'un milliard. Ce vide a été comblé en un petit nombre d'années par suite de l'essor que l'industrie française a pris, puisque, dès 1874, les entrées des matières d'or et d'argent présentaient sur les sorties un excédent de 700 millions; mais, au lendemain de la guerre, on pouvait, sans être taxé de pessimisme, appréhender que ce brusque retrait d'un milliard, coïncidant avec de nombreuses sorties de numéraire, n'apportât un trouble sérieux dans notre circulation et ne fût une source d'embarras pour notre commerce. Il n'en fut rien, cependant, à cause de la confiance que la Banque de France inspirait et qui permit une émission considérable de petites coupures.

Au mois de janvier 1870, il y avait en circulation pour 397.648.200 fr. de billets de 100 fr. Quant aux billets de 50 fr. auxquels la Banque avait fait objection, et qu'elle n'émettait qu'à titre d'expérience, il n'en avait encore été livré au public que pour 42.911.750 fr. Ce qu'on appelait alors les petites coupures ne dépassaient pas, on le voit, 440 millions. Lorsque la circulation atteignit son maximum et arriva le 31 octobre 1873 à 3.071.913.300 fr.,

les billets de 100 fr. et au-dessous constituaient plus des deux tiers de cette somme. Trois mois plus tard, le 23 janvier 1874, le mouvement décroissant de la circulation avait commencé pour ne plus s'arrêter ; l'indemnité de guerre était réglée, et il ne restait plus que trois termes à verser sur l'emprunt de trois milliards. A ce moment, sur une émission de 2.832.869.828 fr., les billets au-dessus de cent francs ne représentaient que 922 millions, soit un tiers de la somme totale : 1.900 millions, soit les deux tiers, étaient représentés par les moyennes et les petites coupures, savoir :

Billets de	100 fr.	884.484.800
—	50 fr.	279.656.300
—	25 fr.	28.588.725
—	20 fr.	628.464.600
—	5 fr.	93.622.600

Il est manifeste que les 656 millions en billets de 20 et de 25 fr. suppléaient, dans notre circulation intérieure, les pièces de 20 fr. qui avaient été exportées et qu'elles en remplissaient toutes les fonctions. Grâce à cette substitution momentanée, les transactions de la vie quotidienne ainsi que celles du commerce purent se continuer comme si elles n'avaient rien perdu de leurs instruments habituels. L'escompte et le change demeurèrent à des taux modérés, et aucune crise ne vint arrêter l'essor des affaires. Aussi, en juillet 1874, un écrivain jetant un regard d'ensemble sur le chemin déjà parcouru par la France dans la voie de son relèvement, pouvait faire les rapprochements suivants : « En décembre

1871, la dette de l'État vis-à-vis de la Banque était de 1.500 millions, l'encaisse métallique montait à peine au quart de l'émission, l'or faisait prime, le change sur Londres était de 25 fr. 65; l'escompte à 6 0/0 et la rente très bas en perspective d'un emprunt colossal. Aujourd'hui, la dette de l'État vis-à-vis de la Banque n'est plus que de 867 millions; l'encaisse métallique dépasse la moitié de l'émission; le billet circule de pair avec l'or; le change sur Londres est à 25 fr. 15, c'est-à-dire au-dessous du pair; l'escompte est à 4 0/0; l'emprunt de trois milliards est réalisé, et la rente touche le pair. »

Quel est le fait capital qui se dégage de tout ce qui précède? C'est que la France, au milieu même de ses épreuves, a recueilli le bénéfice de sa bonne conduite passée, de son labeur patient, de ses économies sagement ménagées. Si, pour se libérer plus promptement, elle a dû abandonner en grande partie le gros revenu que lui produisaient ses placements à l'étranger, elle n'a eu à souffrir aucun amoindrissement de sa force de production, parce qu'elle n'a été atteinte sérieusement dans aucun de ses instruments de travail. Dès le rétablissement de la paix, elle a pu se remettre immédiatement à l'œuvre. Les causes de sa prospérité avant la guerre : les richesses naturelles et la fécondité de son sol, l'esprit industrieux de ses habitants, leurs habitudes laborieuses, leur goût de l'épargne, étaient intactes; elles ont recommencé à fonctionner comme par le passé et avec les mêmes résultats. Les particuliers ont trouvé dans les emprunts de libération des placements équivalents à ceux qu'auparavant ils cher-

chaient à l'étranger; par leurs rachats continus, ils ont ramené en France les rentes d'abord souscrites par les spéculateurs du dehors, pendant que, de leur côté, les exportations de notre industrie et de notre production y faisaient revenir l'or et l'argent et reconstituaient notre approvisionnement métallique. Ainsi s'est vérifiée une fois de plus cette grande loi économique, qui est aussi une loi de la morale, que le travail est la véritable source de la richesse.

LIVRE II

LE RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE

CHAPITRE PREMIER

LA DÉTRESSE DU TRÉSOR

Le premier soin de l'Assemblée Nationale, aussitôt après sa réunion à Bordeaux, fut de s'enquérir de la situation dans laquelle la fin des hostilités laissait le pays. Elle confia à une commission la tâche de rechercher quelles dépenses avaient été faites, quelles étaient les ressources du présent, quels étaient les besoins de l'avenir. Le 11 mars 1871, elle entendait la lecture du rapport présenté au nom de cette commission par M. Léon Say. Le tableau tracé dans ce rapport était tellement douloureux qu'il pouvait produire dans la nation une impression profonde de découragement. Telle fut, au moins, l'appréhension du Gouvernement, qui demanda et obtint de l'Assemblée que le rapport de M. Léon Say ne fût point livré à la publicité. Quelques chiffres transpirèrent néanmoins. On sut que, sous le Gouvernement de la défense nationale, comme il s'intitulait, les dépenses quotidiennes avaient excédé de huit millions les

recettes du Trésor; que les recouvrements étaient demeurés au-dessous des évaluations budgétaires de 300 millions pour les cinq derniers mois de 1870, et de 100 millions pour les deux premiers mois de 1871. En sus des crédits inscrits au budget ordinaire et extraordinaire de ces deux exercices, il avait été ouvert, du 18 juillet 1870 au 20 février 1871, c'est-à-dire en sept mois, à tous les départements ministériels des crédits supplémentaires pour une somme de deux milliards 300 millions.

Pour faire face à cette énorme dépense, il avait été indispensable de créer des ressources extraordinaires. Une loi du 12 août 1870 avait autorisé un emprunt de 750 millions, dont tous les termes n'étaient pas encore acquittés. Un décret du 24 octobre avait sanctionné la conclusion d'un emprunt de 250 millions, dit emprunt Morgan, qui n'avait produit que 208 millions. Enfin on avait négocié dans le public et à la Banque de France des bons du Trésor pour une somme de 973 millions. Toutes ces ressources étaient épuisées, et il restait à peine un million en espèces dans les caisses du Gouvernement; les sommes encore disponibles sur l'avance consentie par la Banque de France allaient suffire à peine aux besoins les plus urgents. Les seules rentrées qu'on pût espérer, se réduisaient aux 385 millions non encore versés sur l'emprunt du 12 août 1870, à 20 millions dus par les contractants de l'emprunt Morgan, et à 35 millions que les départements avaient encore à verser pour leur contingent dans les dépenses de mobilisation de la garde nationale. Une telle situation légitimait les

plus grandes inquiétudes, elle fut encore aggravée par l'insurrection de la Commune qui éclata le jour même où l'Assemblée s'installait à Versailles.

Néanmoins, dès le 15 avril, M. Pouyer-Quertier déposa sur le bureau de l'Assemblée un projet de bugdet rectificatif pour 1871. Il ne fut point proposé de budget rectificatif pour 1870 : les éléments d'information nécessaires manquaient. Sur plus de vingt mille marchés dont on connaissait l'existence,le Ministre de la guerre n'avait pu en communiquer, à la commission de l'Assemblée,que quatre mille en copies authentiques. Le Ministère des finances et les documents qu'il contenait étaient au pouvoir de l'insurrection, en attendant qu'ils fussent livrés aux flammes. On ne pouvait même pas établir avec quelque précision le chiffre de la dette flottante au 1er janvier 1871 : l'Administration l'évaluait de 650 à 700 millions; enfin la correspondance des trésoriers généraux avec le Trésor avait subi des interruptions forcées, et il fallait reconstituer en grande partie les écritures. Aussi, loin de songer encore à apurer les comptes de 1870, le Ministre des finances avait dû prendre le parti de proroger jusqu'au 31 décembre 1871 la clôture de cet exercice, qui aurait dû prendre fin le 31 juillet.

Toutefois, grâce au zèle de l'Administration des finances, qui s'occupa activement à reconstituer les éléments perdus ou détruits de la comptabilité publique, le rapporteur de la commission des finances, M. de la Bouillerie,pouvait, dès le mois de novembre, évaluer avec une exactitude suffisante les résultats de cet exercice. Il serait sans intérêt, aujourd'hui,

de reproduire les calculs du rapporteur. La loi des comptes, en date du 5 août 1881, a réglé définitivement le budget ordinaire de 1870 à 1.611.982.237 francs 62 pour les recettes et à 2.448.663.549 fr. 29 pour les dépenses, soit avec une insuffisance de recettes de 836.681.301 fr. 67. A cette insuffisance, il faut ajouter les dépenses du budget extraordinaire, soit 623 millions : ce qui porta le déficit final à 1.481 millions sur une dépense totale de 3.071 millions. C'est à couvrir ce déficit de 1.481 millions qu'ont été appliqués 752 millions de l'emprunt du 12 août 1870, les 208 millions de l'emprunt Morgan, les 82 millions produits par la vente des approvisionnements de Paris, devenus inutiles, 85 millions prélevés sur le contingent des départements dans les dépenses de la mobilisation, contingent qui fut remboursé plus tard, quelques autres ressources accessoires, et, enfin, un prélèvement de 247 millions sur le prêt obtenu de la Banque de France. Remarquons, en passant, à l'honneur des contribuables français, que la perte sur le produit des impôts, prévue à 300 millions dans le rapport de M. Léon Say, ne s'éleva, en définitive, qu'à 159 millions et que les contributions directes, les douanes et les sels donnèrent des plus-values pour près de 12 millions.

Le projet déposé, le 15 avril, par le Ministre des finances, n'avait trait qu'aux dépenses de 1871, pour lesquelles il était impossible de conserver les chiffres inscrits dans la loi de finance du 27 juillet 1870, avant l'explosion de la guerre. Le Ministre, par une série de réductions portant sur presque tous les départements ministériels, par la suppression définitive ou

l'ajournement d'un certain nombre de crédits, arrivait à réduire les dépenses de près de 115 millions ; mais d'autre part, il était contraint de les augmenter de près de 35 millions pour les arrérages des emprunts conclus pendant la guerre, pour les dépenses de l'Assemblée Nationale, etc... La réduction réelle n'était que de 80 millions, ce qui ramenait les prévisions de dépenses du budget ordinaire à 1.771. 984. 771 fr. Il fallait pourvoir, en outre, aux crédits supplémentaires ouverts par le Gouvernement de la défense nationale à Paris, et par la délégation de ce Gouvernement à Tours et à Bordeaux. Ces crédits supplémentaires montaient ensemble à 651 millions.

Les dépenses d'entretien des troupes d'occupation étaient à la charge de la France ; elles étaient évaluées, pour l'année, à 225 millions 625.000 francs. 218 millions de crédits avaient dû être ouverts au Ministre de la guerre pour les dépenses du siège de Paris et la création d'une légion de gendarmerie mobile. Enfin le Ministre prévoyait une dépense de 172 millions pour les frais du grand emprunt qu'il allait être nécessaire d'émettre pour payer la première partie de notre rançon et une autre dépense de 102 millions pour les intérêts à servir à la Banque et aux prêteurs du Trésor. Ces additions au budget ordinaire portaient à 3.197 millions l'ensemble des dépenses prévues au budget rectificatif de 1871. Quant aux voies et moyens par lesquels il serait pourvu à ces dépenses, le Gouvernement, absorbé par la poursuite du siège de Paris et par les négociations avec l'Allemagne, n'avait pu encore arrêter de résolutions, et il se réservait de faire connaître ultérieurement ses vues.

Le 6 juin suivant, l'Assemblée Nationale fut saisie du projet de loi relatif à l'emprunt de deux milliards. On a vu précédemment quel avait été le résultat de cet emprunt et quel emploi il avait reçu. Le 12 juin, le Ministre des finances compléta, suivant sa promesse, le projet de loi du 15 avril en présentant pour 1871 un budget rectificatif des recettes. Le Ministre prévoyait une perte de 397.850.000 francs sur les évaluations de la loi du 27 juillet 1870 : il ramenait donc celles-ci à 1.454.194.527 francs ; mais il faisait entrer en compte, d'autre part, 80 millions à provenir du reliquat de l'emprunt conclu en 1868 pour le renouvellement du matériel militaire, de la négociation des rentes, de la dotation de l'armée, du dernier contingent des départements dans les dépenses de la mobilisation, et d'une retenue proportionnelle sur les traitements. Enfin, il proposait la création d'un certain nombre d'impôts nouveaux, destinés à être mis immédiatement en recouvrement et dont il attendait 120 millions pour les derniers mois de l'année. Le budget des recettes était ainsi porté à 1.663 millions, et comme les dépenses étaient prévues à 3.197 millions, il y avait à combler un déficit de 1.533 millions.

La commission de l'Assemblée apporta peu de modifications au budget rectificatif de M. Pouyer-Quertier. Elle ajouta aux dépenses le coût des rachats opérés pour la dernière fois par la Caisse d'amortissement : les dépenses furent ainsi portées à 3 milliards 203.743.443 fr. Pour les recettes, elle jugea les évaluations du Ministre trop pessimistes, et elle ne voulut estimer qu'à 337.850.000 fr. la perte à prévoir sur le produit des impôts ; mais comme elle retran-

chait 20 millions de rentrées diverses sur lesquelles le Ministre avait compté, ses évaluations de recettes ne dépassaient celles de M. Pouyer-Quertier que d'environ 40 millions.

Le déficit était ainsi ramené à un peu plus de 1.500 millions. La commission y affectait comme contrepartie 1.446 millions provenant pour 551 millions de l'emprunt des deux milliards, pour 727 millions du prêt de la Banque de France, et pour le surplus de diverses ressources. Elle se résignait à proposer l'adoption du budget avec un déficit final de 53 millions qu'elle estimait devoir tomber à la charge de la dette flottante. Les résultats définitifs de l'exercice furent meilleurs que le Gouvernement et l'Assemblée ne les prévoyaient. Si les nouveaux impôts donnèrent un peu moins de 100 millions, au lieu de 120 millions qu'on attendait, les anciens impôts présentèrent une plus-value de cent millions, et comme les dépenses extraordinaires demeurèrent au-dessous des prévisions, au lieu d'un déficit, il y eut un excédent de recettes de 173.730.052 fr. 97. On préleva sur cet excédent 60 millions pour le budget de 1872 et le surplus fut affecté ultérieurement au compte de liquidation, dont M. Thiers ne devait pas tarder à annoncer la création.

CHAPITRE II

LES NOUVEAUX IMPÔTS ET LE BUDGET DE 1872

Le budget rectificatif devint loi le 16 septembre 1871. Son adoption avait été précédée du vote de la plupart des nouveaux impôts proposés par le gouvernement, afin d'en permettre la perception immédiate. Cette question des impôts à créer dominait toutes les autres, car on ne pouvait méconnaître l'indispensable nécessité de nouvelles ressources pour faire face aux charges permanentes qui devaient être la conséquence de nos revers. Dans son rapport sur la situation financière, M. de la Bouillerie, prenant pour point de départ le dernier budget de l'empire qui était de 1.850 millions, calculait qu'il y faudrait ajouter désormais 350 millions pour le service des emprunts contractés pendant la guerre ou pour le payement de notre rançon, 200 millions pour les remboursements à la Banque, dont le principe avait été voté en même temps que l'emprunt de deux milliards, 46 millions pour l'entretien des troupes allemandes, 20 millions pour l'annuité consentie à la compagnie de l'Est, plus un certain nombre de millions pour le service des indemnités que réclamaient les départements envahis ; il arrivait ainsi à

établir la nécessité de créer 650 millions de ressources nouvelles et de porter le budget de 1.850 à 2.500 millions, sans compter les 300 millions du budget départemental et communal. C'est à découvrir ces ressources nouvelles que s'ingéniaient les membres de l'Assemblée et tous les financiers. Frappée de stupeur par l'énormité de notre rançon, la masse de la population s'était résignée d'avance à tous les sacrifices ; elle s'attendait au doublement pur et simple de tous les impôts pour une année ou deux, et, dans la région du Nord tout au moins, elle eût accepté sans difficulté une semblable mesure qui aurait permis au Gouvernement de mûrir et d'arrêter un plan de finance. Ce sentiment se fortifia, lorsque les propositions d'impôts qui se produisaient de tous côtés vinrent inquiéter toutes les industries et tous les intérêts; mais les vues du Gouvernement étaient autres. Le souvenir des 45 centimes et de l'impopularité que cette mesure de salut avait fait peser sur la seconde république, obsédait l'esprit de M. Thiers. Le chef du pouvoir exécutif était fermement résolu à ne point frapper, au moins directement, la propriété foncière ; il s'en expliquait ouvertement ainsi que le Ministre des finances, et M. Casimir Périer était l'interprète fidèle de sa pensée, lorsqu'il écrivait dans le rapport sur les divers projets d'impôts: « D'accord avec l'exposé des motifs de M. le Ministre des finances, la grande majorité de la commission pense que la propriété foncière supporte depuis longtemps une trop large part des charges publiques. » Et après avoir énuméré ces charges, le rapporteur ajoutait : « Ce n'est pas au moment où

trente départements ont été envahis, ravagés, mis à rançon; ce n'est pas au moment où les fermes ont été pillées, le bétail enlevé, où les contributions directes ont acquitté par des centimes additionnels les dépenses des gardes nationales mobilisées ; ce n'est point alors qu'il serait possible de demander à la terre de nouveaux sacrifices. » Ces déclarations reçurent de l'Assemblée l'accueil le plus chaleureux, et lorsque les vues du Gouverement vinrent à se modifier, lorsqu'après avoir épuisé toutes les combinaisons d'impôts, il voulut toucher avec les plus grands ménagements à la propriété foncière, il rencontra, trois ans de suite, dans l'Assemblée une invincible résistance.

Le 24 juin 1872, en présentant le budget de 1873, M. de Goulard proposa, comme mesure temporaire, d'ajouter 15 centimes à la contribution foncière. Dans le projet de budget pour 1874. M. Léon Say rétablissait les 17 centimes généraux retranchés de l'impôt foncier, en 1851, par le Gouvernement de Louis Napoléon. Plus modeste, M. Magne, dans le projet de budget pour 1875, demanda d'ajouter un décime au principal de la propriété foncière, et malgré l'appui de la commission des finances, il échoua comme ses deux devanciers. Aucune aggravation de taxes n'a donc été imposée, à la suite de nos malheurs, ni à la terre ni à la propriété bâtie. Toutefois, il serait injuste de ne pas faire remarquer, que l'immunité n'a pas été complète, et que l'élévation des droits de transmission et d'enregistrement a pesé lourdement sur la propriété immobilière.

L'unanimité et la chaleur avec lesquelles les dépu-

tés du Midi défendaient les intérêts de leur région valut à une autre branche de la richesse nationale d'être traitée avec les plus grands ménagements. Les vins avaient été, au lendemain de la révolution de 1830, l'objet de dégrèvements très notables : malgré l'étendue des besoins, on ne leur a repris, depuis 1870, qu'une très faible partie des concessions qui leur avaient été faites. Le privilège des bouilleurs de crû, aboli le 2 août 1872, leur a été restitué par la loi du 14 décembre 1875 et, à l'heure actuelle, l'industrie vinicole, quelque bruyantes que soient ses plaintes, est traitée plus favorablement qu'elle ne l'était sous la Restauration, alors qu'elle avait à lutter contre la cherté et la difficulté des transports.

M. Pouyer-Quertier évaluait à 488 millions le produit des impôts et des élévations de taxes qui figuraient dans le budget rectificatif qu'il avait déposé, le 12 juin 1871 ; et il insistait pour que ces mesures fiscales fussent votées sans retard. L'accord se fit entre le Ministre et la commission de l'Assemblée sur un certain nombre des propositions du Gouvernement ; et avec un empressement louable, l'Assemblée, par les lois du 8 juillet 1871, des 23 et 24 août, des 1er, 4 et 16 septembre, vota sur les cafés, thés, cacaos, etc., une augmentation des droits de douane qui devait produire 51 millions; l'accroissement des droits d'enregistrement et de timbre, dont on attendait 94 millions, trois décimes d'impôt sur le sucre, un décime sur le prix des transports par chemins de fer, des droits sur les allumettes, les papiers, la chicorée, les huiles minérales, les chevaux et voitures, les cercles, les billards, un accroissement des contri-

butions indirectes, une augmentation du prix des tabacs et de la poudre de chasse, l'élévation du port des lettres à 25 centimes et l'augmentation des taxes postales. Toutes ces taxes étaient estimées devoir donner 366 millions.

Ce produit était de 120 millions au-dessus de la somme demandée par le Ministre des finances. C'est qu'un conflit sérieux s'était élevé entre la commission et le Gouvernement. Protectionniste déterminé, M. Thiers avait blâmé les traités de commerce conclus en 1860 avec l'Angleterre et en 1862 avec la Belgique : il n'avait cessé de les critiquer avec sa vivacité ordinaire, s'autorisant des plaintes que faisaient entendre les industries qui s'estimaient lésées. Il pensa que la nécessité d'équilibrer le budget par un surcroît de taxes lui fournissait l'occasion de détruire une œuvre qu'il jugeait mauvaise. Le projet, présenté le 12 juin, demandait 170 millions aux douanes, au moyen de l'établissement de droits de 3 0/0, 10 0/0 et 20 0/0 sur les matières premières importées par l'industrie. M. Thiers attendait de ces droits un revenu considérable sans aucune augmentation des frais de perception; ils devaient être acquittés par les manufacturiers, c'est-à-dire par un nombre restreint de contribuables, qui auraient prélevé le montant des droits sur leur fonds de roulement et l'auraient récupéré sur les consommateurs pour qui la charge aurait été presque insensible. Des droits compensateurs, calculés d'après l'importance des droits perçus par la douane sur la matière première, auraient protégé les industries françaises contre l'importation des produits similaires de l'é-

tranger. Quant aux industries qui travaillaient pour l'exportation, elles auraient été préservées de tout dommage au moyen d'admissions temporaires et par l'établissement d'un système de drawback. M. Thiers était convaincu d'avoir suffisamment sauvegardé les intérêts des industriels auxquels il ne demandait, en dernière analyse, que de percevoir sur les consommateurs l'impôt dont ils auraient fait l'avance au Gouvernement.

Quelle ne fut pas sa surprise de voir la très grande majorité des industriels et la presque unanimité des chambres de commerce se prononcer contre son projet, et d'actives démarches être poursuivies pour en assurer l'échec ! Les industries qui employaient des matières premières indigènes redoutaient la hausse qu'un droit d'entrée sur les similaires étrangers ne pouvait manquer d'amener. D'autres industries appréhendaient que les pays étrangers, par représailles, ne frappassent les produits français de droits plus élevés.

D'autres, enfin, à raison des nombreuses transformations que la matière première subit, et du mélange de plus en plus fréquent de matières d'inégale valeur, doutaient qu'on pût calculer avec une précision suffisante les droits compensateurs et déterminer exactement le montant du drawback : toutes étaient inquiètes, toutes appréhendaient d'être lancées dans l'inconnu et préféraient le maintien de la condition avec laquelle elles étaient familiarisées. De leur côté les hommes politiques se demandaient comment il serait possible de mettre en pratique les idées de M. Thiers sans de longues et difficiles négociations

avec les Gouvernements vis-à-vis desquels la France était liée. C'était là, effectivement, ce qui condamnait à un échec inévitable ce plan trop ingénieux.

Les nombreuses et pressantes démarches des chambres de commerce déterminèrent la commission des finances à écarter la proposition du Gouvernement.

Elle lui substitua un projet d'impôt sur le revenu, que M. Thiers, à son tour, combattit de toutes ses forces. Un accord paraissait impossible avant les vacances que l'Assemblée voulait s'accorder. M. Thiers, par un message en date du 13 septembre, fit savoir que « le Gouvernement consentait à ajourner toutes les questions d'impôts : impôt sur les matières premières, impôt sur diverses natures de revenus, impôt du décime », mais cet ajournement n'était pas un abandon.

A la reprise des travaux parlementaires, le 9 décembre 1871, M. Pouyer-Quertier présenta à l'Assemblée le budget de 1872. Comme il était impossible que ce budget fût voté avant l'ouverture de l'exercice, trois douzièmes provisoires furent accordés au Gouvernement par un vote du 18 décembre. La présentation du budget avait été précédée, le 7 décembre, par un message de M. Thiers où était annoncée l'ouverture d'un *Compte de liquidation*, destiné à dégager le budget de dépenses accidentelles ou temporaires. Cette création était ainsi motivée : « Il reste un compte de liquidation ouvert à la réparation des malheurs de la guerre, compte dont tous les articles sont connus et ne peuvent certainement pas se renouveler annuellement,

tels que : réparation de nos places, rétablissement de notre matériel de guerre, entretien de l'armée d'occupation, solde de quelques officiers actuellement à la suite et destinés à rentrer dans les cadres, l'indemnité, enfin, due aux départements envahis. Le passif de ce compte est de 400 millions environ, et son actif, consistant en rentes que l'Etat possède et en un reliquat de l'emprunt, ne peut pas s'élever à moins de 160 à 170 millions, ce qui réduit à environ 250 millions le solde à acquitter. Or, les dépenses de ce compte ne seront pas exécutoires en moins de trois ans, et quand même les plus-values, habituelles en temps de paix, n'y suffiraient pas, la dette flottante est là, laquelle n'est pas, comme elle a été, de 1 milliard ou 1.100 millions, mais de 625 millions. »

M. Thiers protestait dans les termes les plus forts contre toute assimilation de ce compte de liquidation à un de ces budgets extraordinaires contre lesquels il s'était élevé autrefois. Le compte de liquidation, cependant, n'était pas autre chose qu'un budget extraordinaire, et il en prit de plus en plus le caractère, les années suivantes, ainsi que nous le verrons. La pensée de M. Thiers était évidemment de créer, à côté du budget, un déversoir où il ferait porter les dépenses militaires qu'il avait dessein d'accroître considérablement, tout en évitant de faire prendre aux crédits du département de la guerre des proportions qui auraient pu motiver des objections de la part de l'Assemblée. Il ne manquait pas, en effet, de députés disposés à ajourner, au nom des besoins du Trésor et de l'économie, toutes les dépenses rela-

tives à la reconstitution de nos forces militaires. M. Thiers était dans des intentions toutes contraires; il se faisait honneur, dans son message, d'avoir accru d'une façon permanente les crédits de la guerre de 70 ou 80 millions ; mais cette dotation, comme il l'appelait, était hors de proportion avec les vues qu'il développait longuement sur la réorganisation de l'armée. Il comptait obtenir plus facilement de l'Assemblée les sommes nécessaires à la réalisation de ses idées, si, prises en dehors du budget, elles ne paraissaient pas en compromettre l'équilibre.

Il était un autre point sur lequel M. Thiers ne partageait pas les idées qui dominaient dans l'Assemblée : c'étaient les économies à réaliser sur les dépenses des services publics. M. Pouyer-Quertier, six mois auparavant, en avait promis pour 100 ou 120 millions, et M. Thiers ne l'avait pas démenti, parce qu'il se réservait d'opposer la force d'inertie aux ardeurs des réformateurs. Il commençait à se découvrir dans ce message, car il s'exprimait ainsi sur cette question : « Cette économie, facile à réaliser (la suppression de la liste civile impériale), une fois admise, il ne reste de réductions notables à faire que sur les travaux publics et les constructions navales ; non pas que nous ayons renoncé aux économies résultant de réformes administratives bien conçues ; mais l'expérience a dû apprendre à tout le monde que ces réductions ne pourraient jamais être très considérables. »

M. Thiers défendait avec opiniâtreté l'administration de l'intérieur, qui était pour lui l'instrument de règne, et l'administration des finances, dont la

tâche devenait de plus en plus lourde. M. Dufaure n'admettait pas que l'on touchât en quoi que ce soit à l'organisation des tribunaux. On voit quel accueil l'infatigable M. Raudot et les autres réformateurs pouvaient attendre du nouveau Gouvernement : tous leurs efforts furent frappés de stérilité. Quant aux travaux publics, tout en se défendant d'en avoir retranché d'autres que ceux qui pouvaient être ajournés « sans graves inconvénients », M. Thiers déclarait qu'ils « avaient été poussés à l'excès sous le dernier régime ». Quel jugement eût-il donc porté sur le plan de M. de Freycinet ?

Le budget de 1872, dont le message de M. Thiers était la préface, contenait pour la première fois le crédit de 200 millions affecté au remboursement de la dette du Trésor envers la Banque. Cette mesure a été critiquée : on a soutenu qu'au lieu d'ajouter aux charges de l'impôt au moment où on demandait déjà aux contribuables de si lourds sacrifices, il eût été préférable de remettre à la Banque des bons du Trésor, qu'on aurait retirés graduellement avec les excédents des budgets à venir. Ce système eût prolongé indéfiniment la durée de la dette de l'État, si même il n'avait pas abouti, comme en Angleterre, à une faillite définitive. On n'eût en rien fortifié la position de la Banque, qui avait déjà dans son portefeuille des bons du Trésor pour plusieurs centaines de millions et qui n'en pouvait faire usage pour se créer des ressources ; il importait au Gouvernement d'accroître les disponibilités de la Banque, à raison des services qu'il en avait reçus pour le payement de la première partie de notre rançon et de ceux qu'il en at-

tendait encore pour achever l'œuvre de la libération.

En outre, il est incontestable que l'État, en affirmant par un commencement d'exécution sa détermination de s'acquitter envers la Banque, et de s'acquitter par des payements effectifs et non par des expédients de trésorerie, ajoutait à l'autorité morale de ce grand établissement et fortifiait la confiance que les billets inspiraient au public, malgré le développement des émissions. Ne méconnaissant point la valeur de ces considérations, d'autres critiques ont prétendu qu'il aurait mieux valu rembourser la Banque d'un seul coup, au moyen d'un emprunt spécial : ils oublient que l'État avait encore trois milliards et plus à demander au crédit pour payer l'Allemagne, et que faire précéder ou faire suivre cet emprunt inévitable et urgent d'un autre emprunt d'un milliard et demi eût fait courir le risque d'épuiser les ressources du pays et d'aboutir à un échec lamentable. La charge que l'emprunt eût imposée eût été plus lourde que l'intérêt fort réduit qui était payé à la Banque, et elle eût été permanente. M. Thiers n'avait point à prendre, dans son message, la défense d'une mesure qui n'était que l'exécution d'une loi précédemment votée : il se bornait à la mentionner; seulement, en prévision de l'assistance qu'il aurait à demander à la Banque, il appelait l'attention de l'Assemblée sur la nécessité d'élever la limite des émissions qui fut, en effet, portée à 3.200 millions par la loi du 15 juillet 1872. Il expliquait la crise monétaire dont les premiers symptômes venaient de se manifester, et qui fut de courte durée, par la dif-

ficulté que le public éprouvait à opérer les petits payements, inférieurs aux plus faibles coupures des billets de banque : il préparait ainsi l'opinion à l'apparition des billets de cinq francs qui firent sortir de leurs cachettes les pièces d'argent, thésaurisées par les gens timides.

Tout en annonçant la nécessité de créer de nouveaux impôts, le message ne s'étendait pas sur l'impôt des matières premières. M. Thiers se bornait à mentionner cet impôt parmi ceux dont l'Assemblée aurait à s'occuper; mais comme il demandait l'autorisation de dénoncer le traité de 1860, il indiquait assez clairement que sa résolution n'était pas ébranlée. Il le montrait plus encore par le tableau fort chargé qu'il traçait des souffrances que ce traité avait infligées à toutes les industries et des maux qu'il ne pouvait manquer de causer encore dans l'avenir, dès que viendrait à se ralentir le surcroît d'activité imprimé aux diverses branches de la production par la nécessité de réparer partout à la fois les désastres de la guerre.

Les droits d'entrée sur les matières premières figuraient, en effet, en tête des impôts nouveaux auxquels le Ministre des finances proposait de demander les 247 millions qu'il jugeait nécessaires à l'équilibre du budget, en sus des 366 millions précédemment votés. Le budget de 1872 avait, en effet, à supporter les 150 millions dus à l'Allemagne pour l'intérêt des trois milliards non encore payés, 184 millions pour les arrérages d'une année sur l'emprunt de deux milliards et d'un trimestre sur l'emprunt de trois milliards, les 200 millions à rembourser à la Banque

de France, l'annuité de 20 millions à la Compagnie de l'Est, et une augmentation notable sur les pensions militaires, soit près de 600 millions au-dessus des dépenses de 1869. Sur les 247 millions demandés par le Ministre, les droits d'entrée en devaient fournir 155 ; il semblait donc que l'équilibre du budget dépendît absolument de leur adoption. Pour déblayer le terrain, M. Thiers fit mettre en tête de l'ordre du jour la discussion de l'impôt sur les revenus proposé par la commission des finances; il combattit cet impôt de toutes ses forces et il le fit rejeter dans les derniers jours de décembre. Il croyait avoir acculé l'Assemblée au vote de la mesure qu'il avait à cœur; mais, à son grand désappointement, l'Assemblée ne se laissa pas convaincre, et si, le 19 janvier 1872, par égard pour le chef du pouvoir exécutif, elle ne rejeta pas d'une manière absolue la proposition du Gouvernement, elle l'enterra poliment en renvoyant à une commission spéciale « l'examen des tarifs proposés et des questions soulevées par cet impôt auquel elle n'aurait recours qu'en cas d'impossibilité d'aligner autrement le budget ». On sait qu'à la suite de ce vote M. Thiers donna immédiatement sa démission, et ne la retira que lorsque l'Assemblée eut fait appel à son patriotisme.

Le budget était en désarroi, et il fallait qu'il fût voté avant le 31 mars, si l'on ne voulait recourir à de nouveaux douzièmes provisoires. L'Assemblée s'empressa de voter les autres propositions du Gouvernement : deux nouveaux décimes sur le sucre, un droit de statistique substitué à la taxe proposée sur les marchandises à leur sortie de France, une nou-

velle aggravation des droits d'enregistrement, et toute une série de menues taxes; mais on n'arrivait ainsi qu'à un produit de 225 millions au lieu de 247. La commission proposa, de son côté, diverses taxes dont elle évaluait le rendement à 25 millions; mais elle s'efforça surtout de rétablir l'équilibre par la diminution des dépenses. Elle les ramena de 2 milliards 415.335.040 fr. à 2.334.778.523 fr., soit une diminution de 80 millions et demi, par des réductions opérées sur la plupart des services et par le transfert, du budget de l'intérieur au compte de liquidation, de la première des cinq annuités de 35 millions destinées, en vertu de la loi du 11 septembre 1871, à rembourser aux départements leur contribution dans les dépenses de mobilisation. Comme les recettes, après les remaniements qu'elles avaient subis, n'étaient plus évaluées qu'à 2.289.795.959 fr., il restait entre les recettes et les dépenses un écart de 44.982.564 fr., que la commission était dans l'impossibilité de faire disparaître. Le rapporteur général, M. de la Bouillerie, proposa de prélever cette somme de 45 millions, plus 10 millions pour les dépenses imprévues, sur les 172 millions affectés aux frais de l'emprunt de deux milliards. Ce n'était qu'un expédient, mais il fut accueilli par l'Assemblée et sanctionné par la loi de finance du 30 mars 1872.

Ainsi, malgré ses efforts sincères pour réaliser des économies, et malgré l'empressement avec lequel elle acceptait les charges nécessaires au rétablissement de nos finances, l'Assemblée Nationale s'était vue contrainte de voter le budget de 1872 avec un déficit de 45 millions; mais ce déficit était

destiné à s'accroître considérablement. La mise en recouvrement des nouvelles taxes avait été forcément tardive; les approvisionnements du commerce avaient devancé leur application, des fraudes nombreuses avaient été commises sur les droits de douane; par suite de ces diverses causes, les recettes demeurèrent de 133 millions au-dessous des évaluations ; d'un autre côté, les prévisions de dépenses furent dépassées de 244 millions, des payements obligatoires n'ayant pas été prévus, tels que le remboursement des impôts payés aux Prussiens et l'acquittement de charges incombant à des exercices clos : des crédits s'étaient trouvés insuffisants; enfin, le grand emprunt de trois milliards entraîna un accroissement de 120 millions pour les services du seul ministère des finances. De la défaillance des recettes et de l'augmentation des dépenses résultait un déficit de 425 millions et demi. Pour couvrir ce déficit, on préleva 115 millions au lieu de 55 sur l'emprunt de deux milliards, 150 millions sur l'emprunt de trois milliards, 60 millions sur l'excédent de ressources extraordinaires de 1871, 16 millions provenant de la contribution imposée aux Arabes, 2.300.000 francs versés par la Société Algérienne; et il demeura néanmoins un découvert définitif de 81.898.794 francs, qui tomba à la charge de la dette flottante.

CHAPITRE III

LES PREMIERS RÉSULTATS

Le Gouvernement ne se faisait point illusion sur l'insuffisance des ressources déjà créées; le payement des trois derniers milliards dus à l'Allemagne et les changements qui allaient être apportés dans notre organisation militaire devaient accroître les charges permanentes du budget. On devait, en outre, s'attendre à des mécomptes dans le rendement des nouveaux impôts. L'œuvre avait été trop hâtive : Gouvernement et Assemblée avaient cru faire acte de patriotisme, l'un en proposant et l'autre en acceptant à peu près sans examen toutes les taxes qui avaient une apparence de productivité; mais bientôt l'expérience venait démontrer les inconvénients graves ou la stérilité des mesures les plus séduisantes, et l'Assemblée passait une partie de son temps à défaire ou à modifier le lendemain ce qu'elle avait fait la veille. Établie le 30 janvier 1872, la surtaxe de pavillon fut supprimée le 23 juillet 1873; la taxe sur les créances hypothécaires, votée le 28 juin 1872, fut abrogée le 30 décembre de la même année; la loi ajoutant des centimes additionnels aux patentes, la loi imposant

les chevaux et voitures, furent remaniées et modifiées presque avant d'avoir été appliquées. Aussi avons-nous jugé inutile de mentionner toutes les mesures fiscales votées par l'Assemblée, dans les trois premières années de son existence : la seule nomenclature en remplirait plusieurs pages.

Les aggravations des droits d'enregistrement, du timbre, des contributions indirectes et des douanes ont seules été réellement productives; mais ce n'est pas du premier coup qu'elles donnèrent les produits qu'on en attendait : ce n'est qu'à partir du second trimestre de 1873 que les recettes publiques en reçurent un accroissement sensible; et le Gouvernement n'était pas encore fixé à cet égard lorsqu'il arrêtait les bases du budget de 1873.

Ce budget ne fut point présenté par M. Pouyer-Quertier ; cet actif collaborateur de M. Thiers était tombé en disgrâce. M. Thiers avait fait repousser par l'Assemblée le projet d'impôt sur les revenus, préparé par la commission des finances, et s'était déclaré contraire à toute imposition directe sur un revenu comme étant une atteinte au capital. Moins absolu, M. Pouyer-Quertier avait cherché à sauver quelques épaves du projet naufragé ; et de ses conférences avec la commission était sorti le projet de l'impôt actuel de 3 °/₀ sur le revenu des valeurs mobilières, qu'il avait accepté et qui fut voté par l'Assemblée. Cet acte d'indiscipline n'était point demeuré isolé ; et M. Pouyer-Quertier laissait percer le désir de tenir compte de la résistance que l'impôt sur les matières premières rencontrait dans les centres industriels et au sein de l'Assemblée. M. Thiers, au con-

traire, était plus ardent que jamais, et il prit prétexte de la déposition de M. Pouyer-Quertier dans un procès correctionnel pour se séparer de lui et le remplacer par M. de Goulard.

Le nouveau Ministre des finances présenta, le 14 mai 1872, le projet de budget pour 1873 et il en exposa les lignes essentielles dans la séance du 24 juin suivant. Il établit la nécessité d'accroître de 191 millions le montant des recettes. Il demandait 48 millions aux contributions directes, qu'il frappait de 15 centimes additionnels, 30 millions à un décime sur le sel, 20 millions à des mesures destinées à réprimer la fraude sur les alcools, et enfin 93 millions aux droits d'entrée sur les matières premières au lieu des 170 millions dont il avait été précédemment question. En élaguant du projet les parties qui avaient soulevé les objections les plus vives, on avait espéré triompher plus aisément de la résistance de l'Assemblée. Celle-ci céda, en effet, devant l'opiniâtreté de M. Thiers, afin d'éviter un renouvellement de la crise du 19 janvier précédent; mais elle repoussa l'addition de 15 centimes aux contributions directes, et le décime proposé sur le sel; elle y substitua une augmentation des patentes, l'impôt sur les valeurs mobilières et diverses petites taxes, représentant, avec les droits sur les matières premières et les nouvelles taxes sur les alcools, un produit présumé de 185 millions. Comme elle réduisit, conformément aux propositions de sa commission, les crédits demandés d'une somme de 22 millions, le budget se trouva ramené à 2,365.677. 869 fr. pour les dépenses et à 2.476.470.630 fr. pour les recettes, ce qui supposait un excédent de recettes de 110 mil-

lions 792.761 fr. C'eût été là un résultat très important, si on avait pu croire à la réalité de cet excédent de recettes ; mais bien peu de gens se faisaient illusion à cet égard, malgré le vote arraché à l'Assemblée.

La convention du 12 juin 1872, qui préparait l'évacuation du territoire, et l'émission de l'emprunt de trois milliards voté le 15 juillet, investissaient M. Thiers d'une autorité irrésistible qui avait triomphé des répugnances de l'Assemblée ; mais comme il était manifeste que les nouveaux droits d'entrée ne pourraient être appliqués par le Gouvernement qu'après le succès des négociations ouvertes avec les pays étrangers, ce n'était pas faire preuve d'un scepticisme exagéré que de conserver des doutes à cet égard. Il ne suffisait pas d'obtenir l'adhésion des Gouvernements à l'établissement des droits d'entrée sur les matières premières : pour que la perception de ces droits ne fût pas préjudiciable à l'industrie française, il fallait, comme il a été expliqué plus haut, qu'elle fût accompagnée de l'établissement de droits *compensateurs* à l'entrée des produits fabriqués. Or, d'après le texte des traités de commerce, de nouveaux droits ne pouvaient être imposés sur les produits étrangers qu'autant que les mêmes droits frapperaient les produits similaires français. On réussit à obtenir de l'Angleterre et de la Belgique de nouveaux traités qui restituaient au Gouvernement français sa liberté d'action ; mais comme ces deux pays s'étaient naturellement réservé le traitement de la nation la plus favorisée, il suffisait qu'un seul Gouvernement refusât son adhésion pour mettre obstacle à l'établissement des droits compensateurs. C'est là, on le sait, ce qui

arriva. L'Autriche refusa de consentir à aucune modification du traité conclu avec elle, et comme ce traité n'expirait qu'en 1876, l'exécution du plan de M. Thiers aurait dû être renvoyée à cette date, s'il n'avait été abandonné antérieurement.

Sans connaître encore jusqu'où l'Autriche pousserait sa résistance, la commission de l'Assemblée faisait acte de sage prévoyance en s'efforçant d'assurer l'équilibre du budget, même dans le cas où les 93 millions attendus des matières premières manqueraient au Trésor. Cette précaution ne suffit pas. Quand le budget avait été présenté, on prévoyait bien la nécessité de faire un emprunt de trois milliards; mais on ignorait encore à quelle époque et dans quelles conditions de versement cet emprunt aurait lieu et, par conséquent, quelles charges il ferait peser sur l'exercice 1873. On s'était donc borné à inscrire au budget les 150 millions d'arrérages dus à l'Allemagne à l'échéance du 1er mars; on n'avait point pourvu, même lors du vote définitif de la loi de finance, le 20 décembre 1872, aux 207.026.310 fr. que la réalisation de l'emprunt ajouta au service de la dette publique. Un certain nombre de crédits supplémentaires pour la guerre, l'extérieur et les travaux publics ajoutèrent encore aux dépenses dont le total s'éleva à 2.724.482.658 fr. 48, tandis que les recettes ne montèrent qu'à 2.447.060.176 francs 06, d'où un déficit de 277.422.482 fr. 42. Il y fut pourvu, jusqu'à concurrence de 232.532.544 francs 85 par un prélèvement sur le produit de l'emprunt de trois milliards, qui avait été, en réalité, de trois milliards et demi; et il resta un découvert

définitif de 44. 889.937 fr. 57, qui tomba à la charge de la dette flottante.

Ce sont là les chiffres définitifs que nous empruntons à la loi de règlement des comptes, postérieure de douze années aux faits accomplis; mais, à l'époque, ils étaient connus avec une approximation suffisante et ils pouvaient paraître décourageants. Il semblait en effet que l'Assemblée roulât le rocher de Sisyphe, et qu'il lui fût impossible, malgré la multiplication des impôts, d'arriver au rétablissement de l'équilibre. La situation était meilleure qu'elle ne le paraissait; seulement il fallait savoir discerner les symptômes d'amélioration. L'exercice 1873 avait eu à supporter des charges accablantes. Il avait fallu payer deux fois, en quelque sorte, les intérêts de l'emprunt de trois milliards, puisqu'on avait dû verser 150 millions en mars, et y ajouter un supplément en septembre pour solder le compte des arrérages dus à l'Allemagne, indépendamment des arrérages à servir aux souscripteurs de l'emprunt.

Ce surcroît de charges ne devait pas se reproduire et les augmentations de crédits qu'il avait fallu accorder aux divers services du ministère des finances allaient disparaître en même temps. Il est vrai que le succès des emprunts avait éveillé les espérances et multiplié les réclamations de tous ceux qui se considéraient comme des victimes de la guerre, et que les députés, soucieux de leur popularité, se montraient de plus en plus indulgents pour ces doléances. On avait décidé de rembourser les impôts payés aux Prussiens : cela n'était juste qu'autant que ces mêmes impôts avaient été également versés aux

autorités nationales et avaient été, ainsi, payés deux fois; autrement, les contribuables n'avaient eu à supporter que le fardeau commun. Il était équitable d'indemniser les départements qui avaient été envahis et avaient souffert des violences et des rapines de l'armée allemande; mais rien n'obligeait à rembourser aux départements leur quote-part dans les dépenses de la mobilisation, puisque tous avaient eu à la fournir, et qu'elle résultait de l'exécution de la loi. Ces libéralités, car on ne peut donner à cet emploi des deniers publics un autre nom, avaient une limite; et un avenir prochain devait y mettre fin. La situation des recettes était de nature à rassurer: les recettes réalisées n'étaient demeurées que de vingt millions au-dessous des prévisions, et cependant le Trésor n'avait pas reçu un centime des 93 millions attendus des droits sur les matières premières, puisque la loi n'avait jamais été mise à exécution et qu'elle avait même été rapportée par la loi du 25 juillet 1873, juste une année après son adoption. Ce manquant de 93 millions avait été plus que compensé par la progression du produit des anciens impôts qui avaient dépassé de 107 millions les évaluations budgétaires. Quant aux nouveaux impôts, s'ils avaient donné quelques mécomptes, ils n'en avaient pas moins fourni 570 millions et demi. Les anciennes sources du revenu public étaient donc loin d'être taries; quant aux nouvelles taxes, la période des tâtonnements touchait à sa fin, et elles ne pouvaient manquer, en s'acclimatant, de devenir plus productives. Le pays serait alors récompensé de ses sacrifices.

M. Thiers avait le sentiment de cette amélioration dans la situation générale, car le projet de budget de 1874, déposé par M. Léon Say, le 17 mars 1873, présentait sur le budget précédent une augmentation de dépenses de 148 millions, qui résultait d'accroissements de crédits pour la plupart des ministères: le département de la guerre recevait à lui seul 49 millions, soit le tiers de l'augmentation totale. On croyait donc pouvoir se montrer plus libéral envers les services publics, tenus jusque-là à la portion congrue. D'autre part, dans le calcul des recettes, M. Say faisait entrer la prévision d'une certaine plus-value : il s'agissait, il est vrai, de la faible somme de 4 millions et demi ; mais le fait n'en était pas moins digne de remarque, parce qu'il attestait, chez le Gouvernement, la conviction que le revenu public allait recouvrer son élasticité.

CHAPITRE IV

LES RÉFORMES DE M. MAGNE. — LE PROGRÈS DES RECETTES ET LE RETOUR DE L'ÉQUILIBRE

Le projet de budget de M. Léon Say ne fut pas discuté : le 24 mai 1873, M. Thiers tomba du pouvoir, et M. Magne fut appelé au ministère des finances. Il dut faire subir à l'œuvre de son prédécesseur de profonds remaniements, parce que le premier acte du nouveau Gouvernement avait été d'abroger les lois sur les matières premières et la surtaxe de pavillon, et que l'impôt sur les créances chirographaires avait également disparu. Dans un lumineux rapport au président de la République sur la situation financière, en date du 28 octobre, M. Magne exposa pourquoi il ne pouvait adopter ni les prévisions de dépenses ni les prévisions de recette de son prédécesseur.

A l'exemple de MM. de Goulard et Pouyer-Quertier, M. Léon Say, au lieu d'inscrire aux dépenses les payements dus aux compagnies de chemins de fer, y avait substitué des annuités comprenant les intérêts et l'amortissement des sommes à payer. Ce procédé était une dérogation aux contrats ; il aurait eu de plus l'inconvénient, si on y avait persisté, de constituer à côté de l'ancienne dette, une dette nouvelle

et spéciale, destinée à s'accroître rapidement; enfin il pouvait être une source de graves embarras pour les compagnies, dont le crédit avait besoin d'être ménagé et qui auraient dû, à leur tour, demander à l'emprunt les sommes que l'État leur devait et ne leur payait pas. M. Magne rétablissait au budget des dépenses toutes les créances auxquelles l'État avait l'obligation de satisfaire et dont plusieurs avaient été omises, tandis que d'autres étaient l'objet de prévisions insuffisantes. Ce retour aux règles financières avait pour conséquence d'accroître de 40 millions le chiffre des dépenses prévues par M. Léon Say; mais comme les nouveaux Ministres avaient consenti sur leurs services des réductions qui s'élevaient au total à 40 millions, la différence entre les deux projets se réduisait à 3 millions. Le budget des recettes subissait des modifications plus profondes. M. Magne renonçait aux 40 millions que M. Léon Say demandait à des centimes additionnels aux contributions directes : il lui fallait remplacer également le produit présumé des droits sur les matières premières et de la surtaxe de pavillon ; il était ainsi, pour arriver à l'équilibre du budget, dans la nécessité de créer 149 millions de ressources. Le Ministre comptait se procurer cette somme par un impôt sur la soude, par l'aggravation de l'impôt sur les successions, et par l'addition d'un demi-décime à la plupart des contributions indirectes. La commission ne voulut accepter ni l'impôt sur la soude, ni le demi-décime sur les transports par petite vitesse, et elle entreprit de les remplacer par des taxes nouvelles, sur les savons, la bougie, la stéarine, les huiles

minérales, qui ne purent être votées qu'après l'adoption du budget, parce qu'on ne voulut point recourir même à un seul douzième provisoire. Il en résulta que les évaluations de recettes, prévues à 2.553 millious dans la loi du 29 décembre 1873, auraient dû être abaissées à 2.511 millions. Les recettes réalisées furent de 2.518 millions inférieures aux évaluations officielles, mais supérieures, en réalité, à ce que ces évaluations auraient dû être. Les dépenses n'excédèrent que de 50 millions les crédits ouverts au budget : c'était un progrès sur les exercices précédents, où les dépenses non prévues avaient exigé des centaines de millions : elles furent de 2.582 millions, présentant une différence, par rapport aux recettes, de 64 millions.

Ce déficit tomba à la charge de la dette flottante parce qu'on ne voulut créer, pour le couvrir, aucune ressource extraordinaire. Ainsi, la dépense effective s'était sensiblement rapprochée des prévisions budgétaires; et l'écart entre les recettes normales et les dépenses avait notablement diminué; il eût été moindre encore, si toutes les mesures fiscales proposées avaient pu être votées en temps utile. Les nouveaux impôts, à un petit nombre d'exceptions près, avaient rendu ce qu'on attendait d'eux, et les anciens impôts continuaient à présenter des plus-values qui attestaient que le pays ne fléchissait pas sous le fardeau qu'il avait à porter.

M. Magne avait fait prévoir ces résultats lorsqu'il constatait dans son rapport du 28 octobre 1873 que, pendant les neuf premiers mois de cette année, le produit des anciens impôts et revenus indirects avait

été supérieur de 62.700.000 fr. à ce que les mêmes impôts et revenus avaient rendu pendant les neuf premiers mois de 1872; que, pour la même période, notre commerce extérieur avait dépassé de 155 millions celui de 1872 et de 1 milliard celui de 1869; enfin que le capital employé en achats de rentes par les départements excédait de 120 millions les achats opérés l'année précédente, et s'élevait déjà à 436 millions. Ce dernier fait prouvait que les emprunts de la libération se classaient de plus en plus; sous l'influence de ces achats continus de la clientèle française, le 3 0/0 s'était élevé de 53 fr.07 à 57 fr.07, et le 5 0/0 de 84 fr.50 à 92 fr. 45. Le développement des opérations commerciales se traduisait par l'augmentation du portefeuille de la Banque qui, de 986 millions, s'était élevé à 1.284, en même temps que l'encaisse se fortifiait malgré les envois faits à l'Allemagne. Le Ministre voyait avec raison dans ce réveil de l'activité industrielle et commerciale, et dans cette prompte reconstitution de l'épargne nationale, la garantie qu'avec de la fermeté et de la persévérance on arriverait à rétablir définitivement l'équilibre budgétaire et à donner une assiette solide aux finances publiques.

M. Thiers avait prétendu justifier la création du compte de liquidation par l'utilité d'éliminer du budget des opérations qui pouvaient y introduire la confusion. Il y avait avantage, disait-il, à mettre à part des dépenses passagères comme l'entretien des troupes allemandes, les indemnités dues aux particuliers et aux départements et toutes les dépenses qui avaient leur origine dans des faits de guerre. De là, le nom

de compte de liquidation qu'il avait choisi comme s'il se fût uniquement agi de liquider définitivement tous les comptes qui se rattachaient soit à la guerre, soit à l'exécution du traité de paix; et il avait annoncé, comme nous l'avons vu, que ce serait l'affaire de trois années. Mais l'étiquette était trompeuse, et M. Thiers n'avait pas tardé à porter au compte de liquidation des dépenses dont il n'aurait pas osé demander l'inscription au budget ordinaire, et qui entraient dans ses plans de réorganisation militaire. Les 400 millions, auxquels il le limitait dans son message du 7 décembre 1871, étaient singulièrement dépassés au bout de quelques mois. La première dépense, imputée sur le compte de liquidation, et comme l'amorce de ce compte, fut l'allocation de 106 millions aux victimes de la guerre et du second siège de Paris, votée par l'Assemblée le 6 septembre 1871, et qu'on ne savait à quel chapitre inscrire dans le budget; mais, dès le 15 mars 1872, les Ministres de la guerre, des finances, de l'intérieur demandèrent l'inscription à ce compte de crédits qui en élevèrent le passif à 535 millions. L'année suivante, le 20 mars 1873, de nouvelles demandes, formulées par M. Léon Say, portèrent ce passif à 773 millions, et déjà cinq ministères, la guerre, la marine, l'intérieur, les finances et les travaux publics, prenaient leur part de ces ouvertures de crédit, qui sont toutes antérieures à la chute de M. Thiers. Il eût été impossible d'apercevoir la moindre différence entre le compte de liquidation, ainsi élargi, et un budget extraordinaire, hormis en ce point que les crédits demandés par le Gouvernement de M. Thiers étaient ouverts par des

lois spéciales, mais sans spécification de l'exercice auquel ils s'appliquaient, en sorte qu'ils étaient indéfiniment à la disposition du Ministre bénéficiaire qui pouvait en disposer suivant son bon plaisir, les épuiser rapidement ou en reporter l'emploi d'une année à l'autre, sans qu'il fût possible d'exercer à cet égard le moindre contrôle et de vérifier si une dépense avait eu lieu en conformité avec la pensée qui avait fait ouvrir le crédit, ou si elle était due à l'initiative du Ministre ou de ses bureaux.

Scrupuleux observateur des règles financières et administrateur expérimenté, M. Magne ne pouvait tolérer une pareille méconnaissance des principes essentiels de la comptabilité publique; et tout en employant, dans son rapport au président, les termes les plus modérés et les formes les plus courtoises, il n'hésita pas à déclarer « que le nom n'y faisait rien » ; que le compte ou budget de liquidation, comme on voudrait l'appeler, était un véritable budget extraordinaire et que les dépenses et les ressources « en devaient être divisées par exercice et votées chaque année, comme on vote le budget ordinaire ». Il ajoutait : « Jusqu'ici on s'est borné à ouvrir une série de crédits par des lois spéciales. Dans les années précédentes, cette marche se justifiait par les circonstances; on ne saurait y persister sans aboutir à une regrettable confusion. J'ai donc fait dresser, pour l'année 1874, un budget particulier contenant, d'une part, les dépenses relatives à la reconstitution de notre matériel militaire et à d'autres objets analogues et, d'autre part, les ressources qui, dans ladite année, pourront leur être affectées. Ce sera

pareillement par exercice qu'en fin de compte ce budget particulier sera réglé. Il ne peut y avoir de contrôle sérieux qu'à cette condition. » M. Magne ne s'en tint pas là : il prépara un projet de loi qui rendait obligatoires pour l'avenir les mesures de précaution qu'il prenait lui-même pour l'exercice 1874 ; et ce projet, dont l'article 2 était ainsi conçu : « Chaque dépense devra être autorisée par une loi déterminant la nature spéciale et la quotité des crédits, » devint loi le 23 mars 1874 par un vote de l'Assemblée. Le compte de liquidation était ainsi définitivement transformé en un budget extraordinaire, assujetti à la spécialité des exercices et soumis au contrôle de la Cour des comptes.

M. Magne ne devait pas conserver longtemps le portefeuille des finances. Une partie de l'Assemblée Nationale lui était hostile parce qu'elle ne voulait voir en lui qu'un ancien Ministre de l'Empire ; les amis personnels de M. Thiers ne lui pardonnaient pas d'avoir accepté un portefeuille sous la présidence du maréchal ; enfin, il avait contre lui les hommes à systèmes et les financiers de fantaisie, parce que son ferme bon sens se refusait à admettre les expédients et les projets bizarres qu'on apportait tous les jours à l'Assemblée. Aussi n'attendait-il qu'une occasion honorable pour se retirer : elle ne tarda pas à lui être fournie.

Dans son rapport au président, il avait insisté sur l'utilité de ne plus présenter aussi tardivement la loi de finances, si l'on voulait éviter les inconvénients qui s'étaient produits les années précédentes. Il donna, le premier, l'exemple de la règle qu'il

souhaitait de voir établir. Le budget de 1874 avait été voté le 29 décembre 1873; avant que quinze jours se fussent écoulés, le 12 janvier 1874, l'Assemblée était saisie du budget de 1875. Les prévisions de dépenses étaient de 2.569 millions, supérieures, par conséquent, de 36 millions et demi aux chiffres votés pour 1874. Cet accroissement avait pour causes des augmentations accordées aux ministères de la guerre et de la marine et à celui des travaux publics, dont on relevait graduellement les crédits au même niveau que sous l'Empire, une amélioration des retraites des instituteurs et quelques menues dépenses nouvelles. Les prévisions de recettes pour 1874 ayant été votées à 2.533 millions, il y avait nécessité, pour arriver à l'équilibre en 1875, d'obtenir un rendement plus élevé. M. Magne portait les prévisions de recettes pour 1875 à 2.573 millions, afin d'avoir un excédent de recettes d'un peu plus de 4 millions; et il demandait les 40 millions de ressources nouvelles dont il avait besoin, partie aux plus-values que les résultats de 1873 l'autorisaient à espérer, partie à des centimes additionnels aux contributions directes autres que les patentes. L'Assemblée ayant rejeté quelques-uns des projets d'impôts dont le vote était demeuré en suspens dans les derniers jours de 1873, les prévisions de recettes devenaient insuffisantes pour couvrir les dépenses: il fut proposé de combler ce vide par l'établissement d'un nouveau demi-décime sur l'enregistrement, les douanes et les contributions directes. Ce demi-décime aurait produit 42 millions, ce qui non seulement aurait suffi à assurer l'équilibre, mais aurait encore laissé une marge de 24 millions

pour faire face aux moins-values possibles. Or, ce fut là le terrain choisi par les adversaires de M. Magne pour lui faire échec.

Depuis nos désastres, chacune des lois de finances avait aggravé quelques-unes des contributions indirectes : de nombreux intérêts avaient été atteints, et la résignation patriotique avec laquelle on avait accepté, dans les premiers jours, des charges prévues et reconnues indispensables, avait fait place peu à peu à une certaine impatience. Le principal argument des mécontents, et surtout de ceux qui se faisaient leurs avocats, consistait à dire qu'on avait rompu tout équilibre entre les charges directes et les charges indirectes des contribuables, qu'on avait trop ménagé la propriété comme si une bonne part des aggravations d'impôts, notamment pour les droits de succession, d'enregistrement et de timbre, ne retombait pas sur elle, et qu'on avait grévé outre mesure les consommateurs.

Un ralentissement momentané des transactions ayant succédé à l'activité exceptionnelle des années précédentes, et le rendement des contributions indirectes étant, dans les cinq premiers mois de 1875, demeuré d'environ 25 millions au-dessous des évaluations budgétaires, on s'en autorisa pour dire que la mesure des forces contributives du pays avait été dépassée, et qu'il était impossible de rien ajouter aux impôts existants. Une coalition de tous les intérêts menacés se forma pour repousser les 42 millions que M. Magne demandait à l'établissement de nouveaux demi-décimes ; mais comment pouvait-on les remplacer ? Ils n'étaient pas moins nécessaires pour le budget en cours que pour le budget de 1875 : non

seulement, il manquait à ce budget les 20 millions d'impôts que l'Assemblée n'avait pas votés, mais il y avait à prévoir une moins-value sur les impôts votés les 19 février et 21 mars et qui n'avaient pu être mis en recouvrement qu'à partir de leur adoption. C'était donc l'équilibre de deux budgets successifs que l'on mettait en péril en repoussant les demandes du Ministre ; mais la coalition formée contre M. Magne était insensible à cette considération : elle prenait allègrement son parti de rejeter sur la dette flottante le déficit à prévoir pour 1874 et qui, effectivement, ne put être évité : elle ne se préoccupait que d'équilibrer, par un expédient quelconque, le budget non encore voté de 1875.

M. Magne n'était pas homme à transiger sur une question aussi capitale ; il lui fallait un équilibre substantiel, reposant sur des ressources effectives ; et il se résolut à combattre énergiquement tous les expédients et toutes les fausses mesures. La lutte qu'il soutint ainsi pendant plusieurs semaines fut le digne couronnement de sa carrière d'orateur et de financier. Il eut facilement raison de diverses propositions qui aboutissaient à distraire 40 millions du compte de liquidation ou à emprunter pareille somme aux bons du Trésor. Il fit également rejeter l'amendement de M. Gouin, qui proposait de créer des obligations trentenaires pour le service des garanties d'intérêts dus aux compagnies de chemins de fer, ce qui permettait de retrancher du budget des dépenses les 34 millions inscrits pour l'annuité échéant en 1875.

M. Wolôwski, mis en avant et fortement soutenu par M. Léon Say, modifia alors le plan financier

très complexe qu'il avait présenté et le réduisit à un amendement qui consistait à diminuer de 50 millions les remboursements annuels à faire à la Banque de France et à retarder ainsi de 18 mois la libération de l'État vis-à-vis de cet établissement. C'était violer un contrat ; c'était reculer l'époque à laquelle le cours forcé des billets de Banque devait disparaître ; c'était mettre en péril le crédit de la Banque dont il importait de reconstituer l'encaisse le plus rapidement possible, et celui de l'État qui confesserait ainsi son impuissance à trouver des ressources suffisantes pour faire honneur à tous ses engagements. A ceux qui prétendaient que l'Assemblée avait commis une imprudence en s'engageant à rembourser 200 millions par an, on pouvait opposer la réponse faite à Napoléon par le baron Louis, en plein Conseil d'État : « Un État qui veut avoir du crédit doit tout payer, même ses sottises. » Mais le manquement à la foi des contrats n'était pas encore le côté le plus grave du vote regrettable qu'on demandait à l'Assemblée.

La Banque n'était que la destinataire temporaire de ce crédit annuel de 200 millions ; il constituait une réserve préparée pour l'avenir. Après avoir servi à rembourser la Banque, il devait être appliqué à couvrir les dépenses nécessitées par la réorganisation militaire et, finalement, il devait former la dotation d'un amortissement destiné à racheter les emprunts de la libération. On faisait, sans une nécessité évidente, uniquement pour renverser un Ministre, une première brèche à ce fonds de réserve ; d'autres besoins ou d'autres embarras paraîtraient des prétextes suffisants pour le dissiper tout entier. Un avenir très

proche devait mettre en évidence les conséquences de ce regrettable précédent.

Parmi les arguments du Ministre, il en était un auquel on ne pouvait opposer de réfutation. Il y avait eu contrat entre l'État et la Banque, et un contrat ne se peut modifier que du consentement des parties contractantes. L'objection fut tournée par la présentation de la résolution suivante, qui fut mise en discussion avant le projet du budget de 1875 : « Le Ministre des finances est invité à négocier avec la Banque de France la réduction du remboursement annuel à une somme qui ne pourra être inférieure à 150 millions de francs, jusqu'au complet payement de la dette contractée par l'État vis-à-vis de la Banque. » On remarqua avec quelque surprise le silence gardé par M. Thiers dans cette longue et importante discussion et son abstention dans le vote final, bien que la résolution fût en contradiction directe avec les vues qui avaient dirigé sa propre administration; mais chez cet illustre homme d'État, la rancune faisait taire toute autre considération.

Aussitôt après ce vote, que regrettèrent beaucoup de ceux qui l'avaient émis, M. Magne donna sa démission : il eut pour successeur le président de la commission du budget, M. Mathieu Bodet, qui, conformément à la décision de l'Assemblée, s'empressa d'entrer en négociation avec la Banque. Cet établissement se refusa à toute réduction du remboursement qui lui était assuré par une loi; mais il consentit à signer, à la date du 5 août, avec le nouveau Ministre des finances, une convention dont l'article 1[er] était ainsi conçu : « Un crédit d'avance de

80 millions est ouvert au Trésor et mis à la disposition du Ministre des finances pour subvenir aux nécessités actuelles du buget. » Cette avance, destinée à être garantie par la remise de bons du Trésor, devait porter intérêt à raison d'un pour cent. Par cet arrangement bizarre, c'était la Banque elle-même qui fournissait à l'État les moyens de lui faire le remboursement qu'elle se refusait à diminuer. L'Assemblée Nationale, heureuse de sortir d'embarras et d'échapper momentanément à la nécessité de voter de nouveaux impôts, se hâta d'adopter le budget de 1875, dont l'équilibre était rétabli grâce à cet expédient.

Les faits allaient se charger de démontrer qu'on avait créé sans utilité aucune un précédent regrettable.

L'Assemblée avait refusé de voter les 42 millions d'impôts que M. Magne proposait; elle dut, l'année suivante, en voter pour 37 millions qu'on n'aurait pas eu besoin de demander. Le remboursement à la Banque, qu'on avait voulu réduire à 150 millions, fut, en réalité, de 225 millions, c'est-à-dire supérieur de 25 millions au chiffre qui avait paru trop élevé, et néanmoins il ne fut pas nécessaire de demander à la Banque l'avance qu'elle avait consenti à faire. C'est que la moins-value des recettes, dont on s'était fait un argument décisif contre les propositions de M. Magne, n'avait été que momentanée; elle avait fait place, dès la fin de 1874 et pendant tout le cours de 1875, à des plus-values croissantes.

Les dépenses de 1875 avaient été votées au chiffre de 2.584 millions; elles ont été portées à 2.626 mil-

lions, soit une augmentation de 42 millions, par des ouvertures de crédits qui avaient surtout pour objet des travaux publics exécutés par l'État ; mais d'un autre côté les recettes, prévues à 2.588 millions, montèrent à 2.705 millions, sans qu'il fût rien demandé à la Banque, bien qu'on eût fait entrer dans les prévisions une avance de 40 millions de la part de cet établissement.

Les dépenses totales de 1875 furent donc couvertes; la Banque reçut les 200 millions auxquels elle avait droit, plus 25 millions qui lui furent attribués par un vote ultérieur; et il demeura un excédent définitif des recettes sur les dépenses qui ne fut pas moindre de 78 millions. Le chiffre élevé de cet excédent de recettes devait dissiper désormais toute crainte quant au maintien de l'équilibre. La réorganisation définitive de nos finances pouvait être considérée comme assurée : le pays allait recevoir le prix de ses sacrifices.

Malgré l'amélioration du revenu public, il était impossible, au commencement de 1875, de prévoir les heureux résultats que cet exercice devait donner. Aussi, dans un rapport sur la situation financière, adressé le 5 janvier 1875 au président de la République, M. Mathieu Bodet établissait la nécessité de créer 82 millions de ressources nouvelles pour mettre en équilibre le budget de 1876, dans les dépenses duquel il inscrivait, pour 200 millions, le remboursement à effectuer à la Banque.

M. Mathieu Bodet, qui ne s'était associé qu'à regret à la combinaison adoptée l'année précédente, n'y voulait voir qu'un expédient qu'il ne fallait pas renou-

veler. Il concluait à l'adoption de diverses mesures destinées à prévenir les évasions et les fraudes qui affaiblissaient le produit des impôts récemment votés ; il attendait de ces mesures une recette supplémentaire de 21 millions, et il proposait pour 72 millions de taxes nouvelles et d'augmentations de taxes. Avant la mise en discussion de ce plan, une révolution ministérielle fit passer le portefeuille des finances aux mains de M. Léon Say. Le nouveau Ministre, qui avait pris part à la coalition ourdie contre M. Magne, ne pouvait se déjuger ; il apporta à l'Assemblée une nouvelle convention conclue, le 6 mai 1875, avec la Banque de France qui consentait, cette fois, à réduire à 150 millions le remboursement annuel auquel elle avait droit et qui acceptait même que ce remboursement fût ramené, pour 1876, à cent millions seulement par le jeu de l'avance de 80 millions qui était maintenue. On avait obtenu cette concession de la Banque en lui faisant observer que son encaisse touchait à un milliard et demi, qu'elle était supérieure à la moitié de la circulation, et que les remboursements du Trésor étaient désormais sans importance au point de vue du crédit des billets.

M. Say ne portait aux dépenses le remboursement à la Banque que pour 156 millions : dès lors, il n'avait plus besoin, pour équilibrer le budget de 1876, de toutes les ressources dont M. Mathieu Bodet avait projeté la création ; il retenait les mesures qui avaient pour objet la répression de la fraude, il rendait la taxe unique sur les vins obligatoire dans toutes les agglomérations de 10.000 âmes et plus ; mais il renonçait aux centimes additionnels, à la contribution mo-

bilière ainsi qu'aux autres impositions nouvelles. Les dépenses furent votées au chiffre de 2.570.505.513 fr.; elles s'élevèrent à 2.680 millions, parce que l'Assemblée, encouragée par le développement des recettes et soucieuse d'accroître sa popularité au moment où elle allait comparaître devant les électeurs, se montra libérale en fait de crédits supplémentaires. Le Ministre des travaux publics obtint ainsi 54 millions en sus des allocations qui lui avaient été attribuées par la loi de finances. Les recettes, prévues à 2.575 millions, montèrent à 2.778 millions, par suite d'un accroissement considérable dans le produit des contributions indirectes et des douanes. Cette plus-value extraordinaire fit beaucoup plus que couvrir les 110 millions d'excédent des dépenses effectives sur les allocations budgétaires : enfin de compte, les recettes se trouvèrent excéder les dépenses de 98 millions, malgré le remboursement de 150 millions à la Banque et les larges crédits qui avaient été ouverts à la guerre, à la marine et aux travaux publics. Cette fois, l'équilibre du budget était incontestablement rétabli et il reposait uniquement sur des ressources effectives et d'un caractère permanent.

CHAPITRE V

LE PREMIER COMPTE DE LIQUIDATION. — L'ŒUVRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les crédits de l'exercice 1876 sont les derniers que l'Assemblée Nationale ait votés ; mais cette Assemblée ne voulut point se séparer sans avoir arrêté la situation du compte de liquidation qui, depuis la loi présentée par M. Magne, lui était soumis chaque année en recettes et en dépenses, et faisait, comme le budget, l'objet d'un rapport de la part d'une commission spéciale. Avant la réforme opérée par M. Magne, le chiffre des crédits ouverts s'élevait déjà à 773 millions 250.000 francs, sur lesquels 386.138.288 francs n'avaient pas encore été dépensés ; ils furent affectés à l'exercice 1874 avec faculté de report aux exercices suivants. Les nouveaux crédits ouverts en 1875 pour l'exercice 1876, et les fonds de concours offerts par les départements et les villes pour le casernement, portèrent le total du compte de liquidation à 941 millions.

L'emploi qui fut fait de ces crédits justifiait, au moins en partie, la pensée qui avait fait établir ce compte de liquidation : 94 millions furent affectés à l'entretien des troupes allemandes d'occupation,

110 millions en dédommagements aux départements envahis et aux victimes du siège de Paris, et 139 millions aux remboursements des frais de mobilisation de la garde nationale. C'étaient bien là des dépenses qui pouvaient être considérées comme un reliquat des frais de la guerre et ne devaient se renouveler sous aucune forme. Le surplus, attribué au ministère de la guerre, à l'exception de 17 millions accordés à la marine et de quelques menus crédits alloués aux travaux publics, avait pour destination la reconstitution de notre outillage militaire, c'est-à-dire une œuvre de longue haleine. Sur les 532 millions mis à sa disposition, le ministère de la guerre consacra 248 millions à l'artillerie et à l'armement, 68 millions à l'habillement et aux effets de campement, 107 millions au casernement, et répartit le reste entre ses divers services. Toutes ces dépenses auraient pu, sans inconvénient, être inscrites aux divers chapitres correspondants du budget de la guerre. La qualification d'extraordinaires ou de temporaires qu'on leur attribuait était une pure fiction. La seule raison plausible pour ne pas les faire figurer au budget était que les ressources de celui-ci ne contribuaient en rien à leur acquittement, et qu'elles en auraient rendu l'équilibre impossible.

Il y fut fait face exclusivement par des ressources d'emprunt et par des recettes extraordinaires. On attribua au compte de liquidation l'excédent de recettes de l'exercice 1869, soit 57.973.567 francs; on préleva sur la portion du prêt de la Banque, affectée aux exercices 1870 et 1871, une somme de 498 millions 719.342 francs. On le fit bénéficier du reliquat de

l'emprunt de 3 milliards, soit de 121.262.241 francs, et du produit de l'aliénation des rentes de la dotation de l'armée, soit 108.612.002 francs ; du reliquat de l'emprunt de 425 millions, soit 2.068.940 francs ; du produit d'une souscription patriotique pour achat de canons, soit 499.428 francs ; d'une somme de 13 millions 544.546 francs, provenant de la vente de terrains domaniaux ; de 66.839.849 francs provenant de la conversion de l'emprunt Morgan ; enfin de 27.185.032 francs de fonds de concours versés pour le casernement. Toutes ces ressources montaient ensemble à 943 millions 366.630 francs et excédaient de près de deux millions le chiffre des crédits ouverts. La dépense effectuée fut seulement de 829.341.479 francs, inférieure par conséquent de 114.025.151 francs aux ressources créées ; mais comme 16.274.354 francs ne devinrent disponibles que par suite d'annulations tardives et qu'après le règlement du compte, il ne demeurait de libres à ce moment que 96.244.198 francs, qui furent mis en réserve, pour être affectés à un nouveau compte de liquidation, s'il était nécessaire d'en ouvrir un second. Un rapport de M. d'Audiffred-Pasquier, au nom de la commission de l'armée, évaluait à environ un milliard les besoins de ministère de la guerre et une partie seulement de ces besoins avaient reçu satisfaction dans le compte de liquidation. Il semble, toutefois, qu'avec les 96 millions demeurés libres, avec les excédents des exercices 1875 et 1876, et avec la disponibilité prochaine des 150 millions affectés au remboursement de la Banque, on pouvait rentrer dans les règles budgétaires et se dispenser de créer un second compte de liquidation ; mais le mau-

vais pli était pris, et la Chambre qui succéda à l'Assemblée Nationale préféra, pour se soustraire à une partie des difficultés de sa tâche, persévérer dans des errements qui n'avaient plus de raison d'être.

Si l'on cherche à résumer l'œuvre accomplie par l'Assemblée Nationale, on devra reconnaître que la part de l'éloge doit l'emporter de beaucoup sur celle de la critique. La rapidité avec laquelle notre rançon a été payée demeurera éternellement un titre d'honneur pour cette Assemblée et pour M. Thiers. Au bout de vingt années, en présence des cours élevés que toutes les valeurs ont atteint, il est aisé de prétendre que les emprunts de la libération ont été émis à des taux trop bas, que des facilités trop grandes ont été accordées aux souscripteurs étrangers, que le succès aurait pu être obtenu à un prix moindre. Les critiques qui tiennent ce langage devraient se demander quelles eussent été les conséquences d'un échec lors de l'émission du premier emprunt. Un profond découragement se fût répandu dans le pays; le désespoir se fût emparé des départements encore occupés et l'Europe nous eût considérés comme voués à une longue, peut-être à une éternelle impuissance.

Ceux qui, comme nous, ont été témoins des faits, se souviennent de l'impression vivifiante produite dans la nation entière par l'éclatant succès des emprunts et par la confiance que les pays étrangers témoignaient dans notre avenir en prenant une part aussi considérable à la souscription. Ce relèvement moral d'une nation accablée par des coups aussi rudes valait bien quelques sacrifices ; d'ailleurs, si l'on prend la peine de calculer les lourdes charges que l'occu-

pation allemande nous imposait, on reconnaîtra, sans même tenir compte de ce qui était dû aux sentiments de nos compatriotes, que l'accélération du départ des troupes étrangères était une compensation suffisante des millions qu'on aurait pu épargner dans la négociation des emprunts.

La résolution avec laquelle l'Assemblée a poursuivi sans relâche la réorganisation de nos finances, jusqu'a ce qu'elle eût assis l'équilibre du budget sur des ressources réelles et permanentes, votant successivement 706 millions d'impôts et s'abstenant de tout recours à l'emprunt; et la fermeté avec laquelle elle a refusé, malgré l'ascendant que M. Thiers exerçait sur elle, de laisser modifier, par l'imposition des matières premières, les conditions d'existence de notre industrie, sont des titres sérieux à la gratitude du pays. On doit considérer également comme digne d'approbation la détermination de consacrer annuellement 200 millions à rembourser la Banque, détermination à laquelle l'Assemblée est demeurée fidèle pendant quatre années, bien que le fardeau dût paraître lourd lorsque chaque budget amenait un contingent d'impôts nouveaux. C'était un intérêt de premier ordre que de restituer à la Banque la totalité de ses ressources, ne fût-ce que pour rendre impossible toute dépréciation de ses billets : il n'était pas moins essentiel de rétablir une complète indépendance dans les rapports mutuels de la Banque et du Gouvernement. Le remboursement terminé, les 200 millions eussent couvert les dépenses de notre réorganisation militaire et fussent devenus, cette œuvre accomplie, la dotation d'un amortis-

sement destiné à diminuer le poids de la dette et à préparer par là l'allègement des charges publiques. M. Léon Say, à qui incombe la responsabilité de la première atteinte portée à ce fonds de prévoyance, calculait qu'un pareil amortissement suffirait à éteindre en 43 ans toute la dette qu'il évaluait alors à 20 milliards; il le jugeait excessif et déclarait qu'aucun pays n'avait entrepris d'amortir dans de pareilles proportions. Lorsqu'il tenait ce langage à l'Assemblée, le 24 décembre 1873, M. Say perdait de vue ce qui s'était fait aux États-Unis, et n'appréciait pas à leur valeur les procédés d'amortissement adoptés en Angleterre. Un politique aussi expérimenté devait-il raisonner dans l'hypothèse qu'un État géographiquement placé comme la France pourrait échapper pendant 43 ans à la nécessité de recourir à l'emprunt? L'amortissement a pour but moins d'éteindre la dette publique que de la contenir dans de justes limites et de prévenir l'avilissement du crédit de l'État. S'il n'avait point été dérogé à la combinaison acceptée par l'Assemblée Nationale, notre dette ne serait pas montée de 20 milliards à 32. Pour apprécier équitablement la résolution prise en 1871, il faut se reporter par la pensée aux conditions où le pays se trouvait alors. M. Magne disait excellemment dans son rapport du 28 octobre 1873 : « Il est, à mes yeux, de la plus haute importance que l'annuité promise à la Banque soit payée avec exactitude, non seulement parce qu'il s'agit de l'exécution d'un contrat et d'une loi ; mais aussi parce qu'au point de vue économique, il n'y a pas de cause plus sacrée que celle des billets de Banque. Tous ceux

qui s'intéressent à l'agriculture, au commerce et à l'industrie, tous ceux qui font des échanges, tous ceux qui possèdent, doivent la défendre comme leur propre bien et applaudir aux efforts qui sont faits pour conserver intacte la confiance dont elle jouit. Or, le meilleur moyen d'obtenir ce résultat si désirable est de maintenir la circulation dans des limites modérées et de faire arriver le plus tôt possible le moment où le remboursement en espèces pourra être rétabli. L'État doit y concourir de son mieux en faisant rentrer sans retard dans les mains de la Banque les billets dont elle lui a fait l'avance. La fidélité de l'État à remplir ses engagements envers la Banque, on ne saurait trop le répéter, n'est pas seulement un acte de loyauté, c'est aussi un acte de sagesse et de prévoyance. » On doit comprendre que le Ministre qui tenait un pareil langage ne pût admettre qu'on fît de la violation de ce même contrat un expédient budgétaire.

Malgré la défaillance à laquelle l'Assemblée se laissa aller en cette occasion, nous ne retrancherons rien des louanges que M. Wolowski lui donnait dans le rapport général sur le budget de 1876. Il commençait par un retour sur le passé : « Nous avons montré, disait-il, la position à laquelle nos finances étaient réduites au commencement de 1871 : les impôts ne rentraient pas et les dépenses grossissaient sans cesse. Il fallait emprunter à des conditions élevées : le salut du pays était à ce prix. Il fallait assurer par une recette bien assise les intérêts de la dette nouvelle, le crédit de la France le demandait. Il fallait aussi répondre à la pression exercée par d'inexora-

bles nécessités. Jamais on n'a rencontré une œuvre plus difficile, un devoir plus périlleux à remplir. L'histoire dira quelle a été l'attitude résolue de l'Assemblée, elle rendra justice à son œuvre. » Après avoir rappelé les principales décisions de l'Assemblée, le rapporteur continuait ainsi : « Obtenir l'équilibre du budget d'une manière sérieuse, mettre le revenu public au niveau de la dépense ordinaire, tel fut le grand résultat acquis pour l'exercice 1876. Qui aurait pu espérer l'atteindre si promptement, il n'y a pas plus de quatre ans, alors que l'Assemblée se trouvait en présence des cinq milliards de contribution de guerre à solder, d'une autre somme de cinq milliards indispensables pour réparer les pertes encourues, et d'un budget en déficit ? L'énergie des résolutions prises et le dévouement du pays pour supporter ces charges écrasantes nous permettent de présenter avec confiance au jugement du monde le résultat obtenu. » Les mérites de l'Assemblée Nationale devaient être mis en pleine lumière par les fautes des Assemblées qui lui ont succédé.

LIVRE III

LA DESTRUCTION DE L'ÉQUILIBRE

CHAPITRE PREMIER

PREMIERS PAS DANS LA VOIE DES EMPRUNTS ET DES ABANDONS DE RECETTES

La Chambre élue le 20 février 1876 avait devant elle une tâche simple et facile. La persévérance de l'Assemblée Nationale avait rétabli les finances : les anciens impôts, dont la productivité s'était à peine ralentie pendant les plus mauvais jours, donnaient règulièrement les mêmes plus-values qu'avant nos désastres, les impôts nouveaux pénétraient dans les habitudes, et le produit de la plupart répondait déjà aux prévisions législatives; l'exercice 1875 présentait un excédent de recettes très notable et l'exercice en cours promettait d'être meilleur encore. Il suffisait de laisser cette situation se consolider et de s'en tenir au programme esquissé par M. Thiers : les excédents budgétaires auraient mis à la disposition du Parlement des sommes importantes applicables à le reconstition de notre matériel de guerre pour

lequel il avait été déjà dépensé un demi-milliard ; et le terme des remboursements à la Banque, qu'on avait eu tort d'éloigner, était encore assez proche, pour qu'on pût l'attendre sans impatience avant de porter atteinte à l'œuvre financière de l'Assemblée Nationale.

La Chambre nouvelle arrivait dans de tout autres dispositions et elle devait montrer, dès qu'elle toucherait aux questions financières, quel esprit l'animait. En présentant le budget de 1877, M. Léon Say faisait observer que ce budget ne différait presque point de celui de 1876, parce qu'il était nécessaire d'attendre quelque temps encore pour connaître les besoins normaux des divers services administratifs, et les ressources qu'on pouvait tirer définitivement des impôts anciens et nouveaux. Le Ministre repoussait avec insistance comme prématurée et comme périlleuse toute tentative de modifier l'économie du budget. « La totalité, disait-il, des ressources actuelles est nécessaire, et les seules questions qui puissent être traitées sont des questions de meilleure assiette, de meilleure répartition, de péréquation, etc., toutes questions qui doivent être résolues sous la condition nécessaire que le budget n'ait pas à en souffrir. Si on peut ainsi s'exprimer, nous avons besoin de tout l'argent qui est dans nos lois d'impôts, et les seuls changements qu'on puisse poursuivre sont des changements qui ne touchent pas à cet argent. Dans ces conditions, le budget peut être voté : il doit même l'être, avant d'aborder aucun problème économique. L'édifice est construit, on ne peut en retrancher aucune pierre; si l'une d'elles est défec-

tueuse, il pourra convenir de la remplacer ultérieurement; pour le moment l'important est de ne rien ébranler. » Le Ministre ne se montrait pas moins opposé aux augmentations de dépenses, tant que la Banque n'aurait pas été remboursée et qu'on n'aurait point éteint le compte de liquidation, dont il prévoyait la prolongation pendant plusieurs années encore. « Aussi est-il nécessaire, disait M. Léon Say, d'apporter la plus grande réserve dans les dépenses, car ce n'est qu'après avoir acquitté tous les Bons à long terme et reconquis la disponibilité du crédit de 150 millions inscrit au budget qu'on pourra songer utilement à un dégrèvement de nos impôts. »

La première réponse de la Chambres à ces sages conseils de M. Léon Say fut la suppression du décime et demi précédemment ajouté à l'impôt du sel; la seconde fut l'addition de 6 millions aux crédits des travaux publics et de 7 millions à ceux de l'instruction publique, bien que ces deux départements eussent été déjà plus largement dotés que dans le budget précédent. Il est vrai que, par compensation, la commission du budget, dont M. Gambetta était le président, retranchait 2.724.640 fr. du budget des cultes; elle supprimait 300 des bourses accordées aux séminaires, en posant le principe de la suppression totale qui ne pouvait être réalisée dès une première année. Ce fut dans la discussion du budget de 1877 qu'on vit apparaître les inévitables amendements de M. Madier de Montjau contre le maintien de l'Ambassade française auprès du Saint-Siège, et pour la suppression totale du budget des cultes. En même temps qu'elle ouvrait les hostilités contre le catho-

licisme, la nouvelle majorité laissait apercevoir le double entraînement qui devait conduire à la désorganisation des finances par d'imprudentes prodigalités envers les travaux publics et l'enseignement primaire.

Dans son exposé des motifs, M. Léon Say ne disait pas un mot de l'amortissement. Il n'en avait pas été tout à fait ainsi, l'année précédente. En effet, en présentant le budget de 1876, le même Ministre s'était exprimé ainsi : « Il reste à résoudre deux graves questions : la première est la réforme de ceux des impôts nouveaux qui font obstacle au développement de la richesse publique ; la seconde est l'organisation d'un amortissement qui, régulièrement doté, puisse dégrever l'avenir d'une partie des charges dont un passé récent est responsable, et dont le présent doit porter le poids le plus fort. » Un peu plus loin, il revenait sur le même sujet, tout en atténuant peut-être cette première affirmation : « La diminution de la dette, disait-il, est assurée par l'emploi, dans une mesure très considérable, des revenus ordinaires aux remboursements à faire à la Banque. Il nous reste à rechercher si nous pouvons employer, dans l'avenir, des ressources ordinaires nouvelles à une atténuation plus grande de la dette.

« En posant la question des impôts nouveaux, non plus en face de l'équilibre du budget, mais en face des besoins de l'amortissement, on conserve une liberté d'appréciation qui permet d'arriver à des résultats meilleurs au point de vue de la richesse publique, qui est la vraie force du budget. » Ainsi que nous l'avons vu, M. Léon Say avait, au sein de

l'Assemblée Nationale, déclaré excessives les proportions que M. Thiers avait voulu donner à l'amortissement : cette fois, il laissait entrevoir qu'un remaniement des nouveaux impôts lui semblait préférable à un accroissement de l'amortissement; mais il ne parlait point d'amoindrir celui-ci et il le maintenait intact, commehors dediscussion. Pourquoi n'en faisait-il plus mention à propos du budget de 1877? Pourquoi se bornait-il à défendre les remboursements à la Banque? Pourquoi élevait-il contre ces remaniements d'impôts, auxquels il s'était montré favorable l'année précédente, des objections dont la Chambre ne devait, d'ailleurs, tenir aucun compte?

M. Léon Say s'était aperçu, peut-être un peu tard, qu'en faisant entrevoir des remaniements et des dégrèvements d'impôts comme la conséquence désirable à donner au rétablissement de l'équilibre, il avait ouvert une voie dangereuse dans laquelle allaient se précipiter les députés à la recherche de la popularité. Les propositions affluaient; c'était à qui réduirait ou supprimerait une recette. En même temps qu'on donnait ainsi l'assaut au budget, le Ministre se rendait compte des charges nouvelles et considérables qu'on allait faire peser sur le Trésor. Il avait en perspective l'obligation de pourvoir à trois budgets au lieu d'un seul. En effet, le compte de liquidation n'avait été clos que pour être rouvert immédiatement. De peur que le Gouvernement ne se trouvât au dépourvu, l'Assemblée Nationale, à la veille de sa séparation, avait, par les lois du 4 et du 31 décembre 1875, ouvert au Ministre de la guerre un crédit de 150 millions et au Ministre de la ma-

rine un crédit de 20 millions, en tout 170 millions. Comme elle n'avait, pour couvrir ces crédits, d'autres ressources que les 96 millions devenus disponibles, après le règlement du premier compte de liquidation, elle avait autorisé le Ministre des finances à émettre, jusqu'à due concurrence, des bons du Trésor à long terme, dont l'échéance devait être postérieure au dernier payement à faire à la Banque de France. L'Assemblée Nationale se faisait encore illusion au point de considérer les 150 millions qui deviendraient libres, quand la Banque serait remboursée, comme la dotation future du second compte de liquidation.

Les premiers bons furent donc émis à l'échéance de quatre, puis de cinq ans, de façon à être remboursables en 1880 et 1881 ; mais la Chambre de 1876 ne se préoccupa nullement de créer des ressources : elle trouva plus aisé de continuer l'emploi de bons qu'elle ne s'inquiétait pas de gager ; elle se montra plus libérale que sa devancière, car elle ajouta 214 millions aux crédits ouverts pour l'exercice 1876 et vota en sus 346 millions pour l'exercice 1877. Les ouvertures de crédits se succédant ainsi sans relâche, l'Administration des finances dut reculer l'échéance des nouveaux bons et la porter à 6 années : de là le nom d'obligations sexennaires sous lequel on finit par désigner ces bons pour les distinguer des bons du Trésor ordinaires. Non seulement aucune ressource effective ne fut jamais créée pour subvenir à ce nouveau budget, mais le second compte de liquidation ne bénéficia même pas du reliquat de 96 millions laissé par le premier compte.

Quand on fut réduit au régime des expédients, ces 96 millions furent changés de destination et employés à mettre en équilibre le budget ordinaire. Le second compte de liquidation n'a donc jamais été alimenté que par des émissions d'obligations, c'est-à-dire par une succession d'emprunts.

Il en devait être de même du troisième budget, qui venait d'éclore, celui des Travaux publics. L'Assemblée Nationale avait graduellement ramené les crédits des travaux publics au même niveau que sous l'Empire, c'est-à-dire à des chiffres que M. Thiers avait déclarés excessifs; mais cela ne suffisait point à satisfaire l'impatience avec laquelle on réclamait de toutes parts la construction de nouvelles voies ferrées. L'Assemblée ne se souciait point de s'adresser aux grandes compagnies, déjà fort attaquées, et elle ne croyait pas pouvoir attendre d'elles de grands efforts. La compagnie de Lyon, ayant besoin de 50 millions pour la réfection de ses voies et de son matériel, avait dû s'adresser à des banquiers de Genève faute d'avoir pu se les procurer sur la place de Paris. Pour ramener la confiance du public aux obligations que les autres compagnies avaient besoin d'émettre, on avait dû faire intervenir la Banque de France qui leur avait ouvert ses guichets. Les compagnies secondaires, qui auraient rendu de grands services et qui auraient pu être des auxiliaires précieux, avaient succombé l'une après l'autre, victimes de la guerre acharnée qui leur était faite d'un côté par les défenseurs des grandes compagnies, de l'autre par les partisans de l'exploitation des chemins de fer par l'État: leur rachat était imminent. Dans cette situation, il

avait semblé que le Gouvernement ne pouvait, pour le moment, compter que sur lui-même. Par les lois des 16 et 31 décembre 1875, à la veille de sa séparation, et pour se concilier les électeurs, l'Assemblée Nationale avait déclaré d'utilité publique la construction de 1.240 kilomètres de chemins de fer, en fixant la dépense maximum à 175.000 francs par kilomètre, soit 90.000 pour l'infrastructure et 85,000 pour la superstructure.

En attendant que des demandeurs en concession se présentassent, le Gouvernement devait procéder aux études de toutes les lignes déclarées d'utilité publique, et en entreprendre l'infrastructure; à cet effet, il lui était ouvert, pour l'exercice 1876, un premier crédit de 69 millions, qu'il était autorisé à se procurer par l'émission de bons spéciaux à 4 0/0, du même type que ceux qui étaient prévus pour subvenir au compte de liquidation.

C'était encore un nouveau germe d'emprunts: c'était une dérogation à la règle que l'Assemblée s'était imposée de ne recourir à l'emprunt sous aucune forme, mais on pouvait alléguer qu'il ne s'agissait que d'une avance dont il serait possible d'obtenir le remboursement lorsqu'il se présenterait des demandeurs en concession. La Chambre de 1876 alla beaucoup plus loin que sa devancière et, dans son désir de donner une grande impulsion aux travaux publics, elle rentra délibérément dans la voie des emprunts. Par la loi du 29 décembre 1876, elle décida la création, par émissions successives, de 430 millions d'obligations 4 0/0 à l'échéance finale de 1907, applicables au payement des subventions afférentes à

l'exercice 1877 et aux exercices suivants, aux constructions de chemins de fer, aux travaux des canaux et des rivières; et elle fixa à 69 millions pour 1877 et pour 1878 les crédits ouverts de ce chef au Ministre des travaux publics. On ne devait pas s'arrêter là. Il n'était pas douteux que, dégagé du souci de créer les ressources nécessaires, le Parlement se montrerait de plus en plus libéral envers le ministère de la guerre, et surtout envers le ministère des travaux publics. C'était une dette nouvelle qui se constituait à côté de l'ancienne et qui croissait plus rapidement que l'ancienne ne s'atténuait. Comment M. Say, qui était contraint d'emprunter d'une main plus qu'il ne pouvait rembourser de l'autre, aurait-il pu songer encore à créer et à doter un amortissement? Les politiques sages et expérimentés qui avaient, tout à la fois, guidé et contenu l'Assemblée Nationale, étaient ou au Sénat ou en dehors de la vie publique. Quelle influence, désormais, aurait pu arrêter une Chambre ignorante des affaires sur le chemin glissant où la poussait M. Gambetta, devenu le chef incontesté de la majorité? Cet orateur n'avait-il pas, d'ailleurs, en contestant les droits du Sénat en matière de finance, entrepris de faire disparaître tout frein aux volontés et aux caprices de la Chambre des députés ? C'est, en effet, à l'occasion du budget de 1877 que s'engagea, entre les deux Chambres, le conflit qui devait aboutir, les années suivantes, à une abdication volontaire du Sénat.

La loi de finances du 26 décembre 1876 avait arrêté les recettes de 1877 à 2.737 millions et les dépenses à 2.736 millions. Bien que plusieurs Ministres

eussent excédé les crédits qui leur étaient accordés, la dépense définitive demeura au-dessous des prévisions : elle fut seulement de 2.732 millions, parce que le Ministre des travaux publics, en l'absence de projets suffisamment étudiés, ne put dépenser qu'une partie, 16 millions sur 69, des fonds qui lui avaient été accordés à titre extraordinaire. Les recettes s'élevèrent à 2.796 millions, présentant ainsi un excédent de 63 millions qui n'était, en réalité, que de 47 millions, puisque 16 millions de recettes provenaient d'une émission d'obligations pour les travaux publics. Cet excédent de 63 millions aurait dû être appliqué aux découverts du Trésor, ou au retrait d'une partie des obligations émises : il ne reçut ni l'une ni l'autre destination et, avant même qu'il eût été rendu définitivement disponible par le vote de la loi de règlement des comptes, il fut repris et appliqué aux besoins d'un des budgets suivants. Cette première dérogation à la règle habituellement observée était d'autant moins excusable que le progrès des recettes permettait de prévoir que le Parlement trouverait, dans la continuation des excédents, de nouvelles ressources pour les dépenses qu'il jugerait utiles. La Chambre n'y vit qu'un encouragement à se lancer de plus en plus dans la voie des dépenses.

M. Léon Say répondait donc au sentiment de la Chambre en présentant, le 11 janvier 1877, le budget de 1878 avec une augmentation de dépenses de 47 millions, répartie entre la guerre, l'instruction publique et les travaux publics : il évaluait les recettes à 54 millions au-dessus des estimation faites pour l'exercice en cours; mais il y faisait entrer 72 mil-

lions de recettes extraordinaires, c'est-à-dire d'obligations à émettre pour les travaux publics et qui étaient un emprunt et non une ressource effective. On voit qu'on s'écartait de plus en plus des règles rigoureuses auxquelles l'Assemblée Nationale s'était astreinte. L'élaboration de ce budget fut traversée par la crise politique du 16 mai 1877. Préparé par M. Léon Say, remanié par M. Caillaux, modifié de nouveau à l'arrivée du cabinet Dufaure, il ne fut rendu définitif que par les lois des 26 et 30 mars 1878, à la suite du vote de trois douzièmes provisoires. Les dépenses étaient arrêtées au chiffre de 2.781.035.095 francs, soit à deux millions et demi au-dessous des propositions de M. Léon Say, et les recettes au chiffre de 2 milliards 793.177.804 francs, ce qui supposait un excédent d'un peu plus de 12 millions.

L'impôt sur les savons était supprimé, ainsi que la dernière surtaxe sur les transports par petite vitesse; le port des lettres était ramené de 25 à 15 centimes, et le prix des dépêches télégraphiques était abaissé. C'était un nouveau pas dans l'atténuation des sources du revenu public; mais, dans cette mesure, les conséquences n'en pouvaient pas avoir une grande portée, et malgré ces dégrèvements les recettes normales présentèrent encore une plus-value d'un peu plus de 58 millions. Ce qui était plus grave, c'est que, dans le cours de cet exercice 1878, toutes les administrations, à la seule exception des cultes, dépassèrent dans une proportion notable les crédits qui leur avaient été alloués. Tous les Ministres s'autorisaient du progrès des recettes pour accroître le

personnel sous leurs ordres et pour se faire ouvrir des crédits supplémentaires : dans ce seul exercice, huit lois n'eurent pas d'autre objet.

Le compte général des finances pour 1878 présenta pour les dépenses et les recettes des chiffres fort supérieurs à ceux qui avaient été inscrits au budget : 3 milliards 170.021.565 pour les recettes, et 3.108.758.696 fr. pour les dépenses; ce qui donnait en apparence, un excédent de 61.262.869 fr. ; mais tandis que les dépenses étaient réelles, le produit des impôts n'entrait dans les recettes que pour 2.851 millions et l'emprunt avait fourni 318 millions et demi. Pouvait-on admettre comme réel un excédent de 61 millions, lorsque l'État, pour couvrir toutes les dépenses de l'exercice, avait dû contracter une dette nouvelle de plus de 300 millions ? Mais les écritures étaient là qui ne tiennent pas compte de l'origine des fonds appliqués aux dépenses publiques ; et on verra ce prétendu excédent être envisagé plus tard comme une ressource effective et servir à équilibrer des budgets en désarroi. Quant à l'augmentation simultanée des dépenses et des recettes, elle était la conséquence d'une opération dont il convient de dire quelques mots : l'emprunt contracté pour le rachat des chemins de fer secondaires, qui donna naissance à un nouveau fonds public, la dette amortissable.

CHAPITRE II

LE PLAN FREYCINET ET LA RENTE AMORTISSABLE

La Chambre de 1876, dans sa courte existence, avait voté en principe le rachat des chemins de fer appartenant aux compagnies secondaires, qui se trouvaient hors d'état de tenir leurs engagements ; mais elle n'avait pas eu à s'occuper des voies et moyens, la détermination des lignes à racheter et l'estimation de leur prix devant demander de la part de l'Administration une étude dont il était impossible de déterminer la durée. Ce travail, en effet, ne fut achevé qu'au bout de deux années, et le 12 janvier 1878, M. de Freycinet, Ministre des travaux publics, déposa sur le bureau de la Chambre un projet de loi tendant au rachat des lignes de dix des compagnies secondaires. Quelques-unes de ces compagnies, notamment celle des Charentes, étaient autorisées à terminer elles-mêmes les lignes déjà entreprises, et le prix de ces travaux devait leur être remboursé; les autres lignes devaient être ou construites ou achevées par le Gouvernement. Ce sont les réseaux ainsi rachetés qui, à part les rétrocessions faites à quelques-unes des grandes compagnies, ont constitué le réseau de l'État, exploité pour le compte du Trésor.

En même temps, M. de Freycinet adressait au Président de la République, aux dates du 2 et du 15 janvier, deux rapports dans lesquels il exposait le célèbre programme de travaux publics, auquel son nom est demeuré attaché, et qui comprenait tout à la fois la construction d'un très grand nombre de chemins de fer, et le développement de notre réseau de voies navigables. L'exécution de ce programme devait embrasser une période de dix années, et la dépense était prévue à quatre milliards, soit, en moyenne, à 400 millions par an.

Le prix des lignes rachetées était immédiatement exigible, si l'on ne voulait pas grever le Trésor d'intérêts onéreux : et ce fut ce payement qui grossit dans des proportions si notables les dépenses de l'exercice 1878; il fallait aussi aviser à la mise à exécution des plans de M. de Freycinet.

Sollicité de donner, dans le budget de 1878, une part plus large à des travaux qu'on se flattait de faire accepter plus facilement, en les qualifiant de reproductifs, M. Léon Say répondait à M. Lecesne, député du Havre, le 18 mars 1877 : « Nous ne pouvons pas perdre des milliards, sauf à les retrouver dans une augmentation de production de richesse. L'utilité de la dépense n'est pas la justification de la dépense ; il faut encore y ajouter la nécessité. » Comment le Ministre habile et avisé qui prononçait ces judicieuses paroles a-t-il pu, l'année suivante, donner les mains à une entreprise au bout de laquelle étaient la désorganisation de nos finances et la permanence du déficit?

Enivré de sa victoire dans la lutte contre le 16 mai

et devenu tout puissant, M. Gambetta préparait alors sa propre dictature ; il avait délégué M. de Freycinet à la présidence du conseil, qu'il ne croyait pas devoir encore prendre pour lui-même. Il était imbu de l'idée que les travaux publics sont pour un Gouvernement un puissant et sûr moyen de popularité: opinion fort accréditée chez certains hommes politiques à raison de l'influence attribuée à la loi par laquelle la Chambre de 1832 mit à la disposition de M. Thiers, Ministre de l'intérieur, cent milllons pour être employés en grands travaux. Bien que le sort de la monarchie de Juillet et celui de l'Empire, qui avait fait bien plus encore, eussent dû le détromper, M. Gambetta avait conçu la pensée de fonder et d'affermir la République au moyen d'un développement sans exemple des travaux publics. Il fallait frapper les imaginations, il fallait dépasser de beaucoup tout ce qu'avaient fait les régimes précédents: au moment propice, le futur dictateur recueillerait le bénéfice de la popularité dont il allait entourer les institutions nouvelles. On a raconté, et ce récit n'a pas été démenti, qu'un soir, pendant une vacance des Chambres, M. Gambetta réunit chez lui M. de Freycinet et M. Léon Say : il les garda presque jusqu'au lever du jour, leur exposant sa pensée avec la chaleur, l'abondance et la faconde qui lui étaient habituelles. L'imagination inflammable de M. de Freycinet prit feu aisément: sur le matin, le scepticisme spirituel du Ministre des finances céda devant l'irrésistible entraînement d'une conviction ardente. Séance tenante, on arrêta dans leurs traits essentiels le cadre des travaux à exécuter et le plan

financier qui en assurerait l'exécution. Comme il s'agissait de dépenser plusieurs centaines de millions chaque année, on ne pouvait songer à imposer une pareille charge à la dette flottante qui, de 841 millions au 31 novembre 1874, était déjà arrivée au-dessus d'onze cent millions, ni recourir à des obligations après les émissions considérables qui avaient été autorisées depuis deux ans pour les travaux publics et pour le compte de liquidation. Il ne restait donc d'autre voie que l'emprunt direct; mais en quel fonds fallait-il emprunter? Accroître la masse du 5 0/0 dont la conversion était déjà demandée au sein du Parlement, eût été une mesure inopportune. D'un autre côté, on risquait d'arrêter l'essor du 3 0/0 en faisant appréhender à la Bourse une succession d'emprunts en ce même fonds, comme conséquence de l'extension que l'on voulait donner aux travaux publics de toute nature. N'était-il pas préférable de créer un fonds nouveau qui pût servir à couvrir les dépenses déjà faites et celles que l'on projetait et qui, en absorbant les dettes à courte échéance, modérât le développement trop rapide de la dette flottante? De quoi s'agissait-il? De racheter des chemins de fer déjà construits et d'en construire de nouveaux : puisqu'on prenait la place des compagnies, ne pouvait-on prendre aussi leurs procédés pour battre monnaie? On ne risquait ni de dérouter ni d'alarmer le public en lui offrant des titres similaires à ceux qu'il souscrivait, tous les jours, avec un empressement qui ne se ralentissait pas; et l'illusion d'un amortissement voilerait aux yeux du pays l'étendue du fardeau qu'on voulait lui imposer. Le Ministre

des finances. M. Léon Say, M. Gambetta, président de la commission du budget, et M. de Freycinet se mirent d'accord pour donner à l'émission d'obligations semblables en tout aux obligations émises par les compagnies de chemins de fer la préférence sur tout autre mode d'emprunt.

M. Léon Say, en conséquence, prépara un projet de loi dont il saisit la Chambre des députés dans la séance du 7 février 1878. L'exposé des motifs était on ne peut plus explicite. Il débutait ainsi: « La loi que nous vous proposons aujourd'hui est à la fois une loi de principe et une loi d'application.

« Comme loi de principe, elle a pour objet de créer l'instrument financier destiné à faire face aux grands travaux publics que le Gouvernement projette d'exécuter pendant une dizaine d'années, et qu'il soumettra successivement à votre approbation.

« Comme loi d'application, elle emploie dès maintenant cet instrument à procurer les ressources que rend nécessaires la loi relative au rachat des dix compagnies secondaires de chemins de fer. »

Il était impossible d'indiquer avec plus de netteté le but auquel on tendait, et de laisser entendre plus clairement que l'emprunt qu'on allait contracter était le prélude d'une serie d'opérations de même nature. Le Ministre expliquait que le Gouvernement excluait les grandes émissions à époques fixes, afin de ne pas exposer le Trésor à la charge d'intérêts stériles, dans le cas où l'interruption ou l'ajournement des travaux laisserait sans emploi les capitaux empruntés. On avait donc cherché à satisfaire à une double condition : 1° solliciter les capitaux « sous une

forme à laquelle le public fût, dès longtemps, habitué et qui se rapprochât autant que possible de celle qui a été en quelque sorte consacrée pour les grands travaux de chemins de fer ; 2° proportionner, chaque année, cette création de ressources à l'importance des opérations qu'on avait en vue, de sorte que les Chambres fussent constamment maîtresses de ralentir ou d'activer, selon les circonstances, l'exécution du programme développé sur une certaine suite d'années ».

M. Léon Say exprimait l'espoir que le Parlement approuverait « cette marche à la fois hardie et prudente, qui tendait résolûment vers l'achèvement du programme que le pays réclamait ».

Le type adopté pour le nouveau titre à créer était celui de l'obligation 3 0/0, au capital nominal de 500 francs, rapportant 15 francs d'intérêt, et remboursable au pair au moyen de tirages annuels. La période d'amortissement était de 75 ans: le terme en était donc l'année 1953, tandis que les obligations des grandes compagnies, sauf celle du Nord, n'arrivent à leur échéance finale que de 1954 à 1960. C'était un premier avantage pour les obligations de l'État. Un avantage beaucoup plus important était l'exemption de tout impôt qui leur était acquise comme à tous les fonds publics. Le Ministre ne doutait pas que le nouveau titre ne se placât aussi facilement que les obligations de chemins de fer. « Comme elles, disait-il, il sera émis au fur et à mesure des besoins par l'intermédiare de nos nombreux guichets de receveurs géneraux et particuliers et, au besoin, des percepteurs, à des cours déterminés et fixés de

jour en jour, suivant le niveau du crédit public. » L'imitation des procédés employés par les compagnies pour l'émission de leurs obligations devait donc être complète.

Comme un amortissement en 75 ans n'exige qu'une dotation très faible, le Ministre se croyait assuré que l'annuité totale en intérêts et amortissement ne dépasserait pas, en moyenne, 5 0/0 du capital reçu par l'État : chaque milliard, dépensé en travaux, n'imposerait donc au budget qu'une charge annuelle de 50 millions qui, au bout d'une certaine période, décroîtrait rapidement par l'action de l'amortissement.

Au budget de l'exercice en cours, le service des obligations qu'on allait émettre était assuré au moyen de compensations établies avec les crédits inscrits au chapitre de la dette flottante pour les obligations sexennaires, émises ou restant à émettre pour les travaux extraordinaires de 1877. Le Ministre des finances demandait l'autorisation de remplacer par de la rente amortissable les obligations 4 0/0 non encore émises, et de convertir en ce même fonds celles qui étaient en circulation. Son intention nettement indiquée était de faire absorber par la rente amortissable toutes les obligations à échéances diverses déjà créées, soit pour le deuxième compte de liquidation, soit pour les travaux extraordinaires, et de ne plus offrir d'autres titres au public. Il eut satisfaction sur tous les points.

La loi du 11 juin 1878 sanctionna la création de la rente amortissable : elle autorisa le Ministre des finances à aliéner « la somme de rentes nécessaire

pour produire, déduction faite des frais matériels de l'opération et du premier trimestre d'arrérages à échoir en 1878, et des frais d'escompte et de négociation, le capital de 331 millions ». Un autre article de loi ouvrait au Ministre des travaux publics, sur l'exercice 1878, un crédit de 270 millions pour le prix de rachat des chemins de fer mentionnés en un tableau spécial, un second crédit de 60 millions pour les travaux d'achèvement des lignes rachetées, et un troisième crédit d'un million pour pourvoir aux insuffisances éventuelles de l'exploitation de ces lignes, soit en tout 331 millions. Enfin, le titre III de la loi consacra le principe que les obligations pour travaux publics, dont la création devait avoir lieu en vertu des articles 7 à 9 de la loi du 29 décembre 1876, seraient, à l'avenir, remplacées par des rentes 3 0/0 amortissables, et il autorisa le Ministre des finances à négocier dans cette même forme la portion des obligations restant à émettre pour 1877, ainsi que les 69 millions dont l'émission était prévue au budget de 1878.

Comme la principale préoccupation de tout député était déjà d'obtenir l'exécution de quelque grande entreprise dans son arrondissement, la Chambre ne pouvait manquer de faire un accueil favorable au plan de M. de Freycinet et à la combinaison financière destinée à en assurer la réalisation. Tout semblait réuni pour séduire le Parlement : donner une grande extension aux travaux publics sans avoir à créer des ressources correspondantes à la dépense ; puiser dans le développement même des sources de la richesse publique les moyens d'action nécessaires ; n'assumer que

des charges destinées à décroitre et finalement à disparaître par le jeu d'un amortissement automatique ; que pouvait-on imaginer qui fût plus avantageux au public et au Trésor? L'expérience devait dissiper ces illusions.

On avait espéré pour la rente amortissable la popularité et le placement facile qu'ont rencontrés, dès le début, les obligations de chemins de fer. On s'était flatté de séduire les prêteurs par l'appât de la prime de remboursement et des tirages annuels; mais on ne tenait pas un compte suffisant de l'écart considérable qui existait entre les deux valeurs. Il ne pouvait échapper à personne qu'aux cours élevés auxquels la nouvelle rente fut émise, l'État récupérait la plus grande partie de la prime de remboursement par le sacrifice que les prêteurs consentaient indirectement sur l'intérêt, en acceptant de payer pour la rente amortissable 2 fr. 50 à 3 francs de plus que pour le même revenu en 3 °/ₒ perpétuel. Les établissements qui ont le caractère de personnes civiles, les bureaux de bienfaisance, les fabriques des églises, les compagnies d'assurances peuvent, sans inconvénient, acquérir des rentes amortissables : d'une part, le placement de leurs disponibilités en fonds publics leur est imposée, et ces placements ne peuvent être modifiés sans autorisation ; d'autre part, la longue durée de leur existence les assure que l'encaissement de la prime finira par les rendre indemnes dans tous les cas, même en supposant que le sort ne les favorisera jamais. Les particuliers, au contraire, ne sauraient perdre de vue que le calcul des probabilités leur impose une attente moyenne de

50 années pour la sortie de leurs titres. Quel homme sachant calculer, quel père de famille, surtout, sacrifiera, en donnant la préférence à la rente amortissable sur la rente perpetuelle, 3 ou 4 pour cent du revenu de ses placements? La prime est trop faible et l'encaissement en est trop incertain et trop éloigné pour que les gens qui savent compter se laissent séduire.

Lors de l'apparition du rapport de M. Léon Say, le *Journal des Débats* du 12 février 1878, dans un accès d'enthousiasme, évaluait à 6 francs l'écart qui devait exister en faveur de la rente amortissable entre les prix des deux rentes.

Plus prudent dans ses estimations, le Ministre des finances publiait, en 1879, un tableau comparatif duquel il résultait que lorsque le 3 $^0/_0$ était à 80 fr. le prix de la rente amortissable devait être de 4 fr. 29 à 4 fr. 41 plus élevé; le meilleur juge en ces questions, la Bourse, n'a jamais ratifié ni l'une ni l'autre de ces évaluations.

Sans parler de l'anné 1882, où, par l'effet de la surcharge du marché, l'écart entre les deux fonds est descendu à 0 fr. 35, il n'était encore, en 1884 et 1885, que de 1 fr. 20 à 1 fr. 55. Il s'est relevé depuis lors et, pendant l'année 1889, il a oscillé de 2 fr. 80 à 3 fr. Ce sont là les cours de la Bourse qui représente l'opinion du monde de la spéculation : un fait non moins caractéristique est le peu d'empressement que les particuliers montrent à mettre ce fonds en portefeuille. Dix années, cependant, se sont écoulées : la date moyenne du remboursement est rapprochée d'un cinquième ; d'un autre côté, le prix

des obligations de chemins de fer s'est notablement élevé et la valeur de leur prime de remboursement a décrû dans la même proportion ; néanmoins, le gros du public continue de s'abstenir (1).

Pour assurer à la rente amortissable la popularité qui s'attache aux obligations de chemins de fer, il aurait fallu que les prix s'en maintinssent assez bas pour que l'écart entre les deux primes de remboursement fût moins considérable ; mais le Trésor eût été loin d'y trouver son compte. Même aux cours élevés auxquels la rente amortissable a été émise, l'État n'a pas fait une opération avantageuse.

D'après un calcul fait par le Ministre actuel des finances, M. Rouvier, si l'on prend la période entière de 75 ans, le service de la rente amortissable coûte au Trésor 7 à 8 pour cent de plus que le service du même

(1) Veut-on une preuve décisive du peu de faveur qu'à tort ou à raison la rente amortissable rencontre en dehors du monde de la spéculation ? Bien que l'échéance finale se soit rapprochée de dix années et que les chances du tirage deviennent plus sérieuses, tandis que la rente 4 1/2 est sous le coup d'une conversion imminente, la masse du public continue, pour ses placements, à acheter du 4 1/2 de préférence à l'amortissable.

Voici les achats de rentes effectués pour le compte des départements pendant le second trimestre des années 1888, 1889 et 1890.

	3 %	Amortissable	4 1/2 %	TOTAUX
1888	1.286.140 f.	182.040	1.452.624 f.	2.920.804 f
1889	941.217	126.420	1.330.538	2.398.175
1890	947.494	80.145	1.356.973	2.384.912

Les deux cinquièmes des rentes amortissables, actuellement existantes, se trouvent dans le portefeuille des caisses d'épargne.

capital en rente perpétuelle ; mais, en outre, il y a dans cette période des années où, par l'accroissement subit des séries à rembourser, la différence est beaucoup plus forte et peut devenir une cause d'embarras pour le ministre des finances : la surcharge moyenne elle-même mérite d'être prise en considération depuis que les emprunts en rente amortissable se sont élevés à plusieurs milliards. A ces inconvénients opposerait-on l'extinction finale de la dette qui sera la conséquence de cet amortissement obligatoire ? Mais il est évident que ce résultat, qui n'est point à dédaigner, pourrait être obtenu aussi sûrement et avec plus de promptitude par l'application directe à l'amortissement des 7 ou 8 pour cent que représente actuellement la prime. En effet, l'État rembourse la rente amortissable au pair de 500 francs; et d'ici longtemps encore le 3 0/0 perpétuel pourra être acheté au-dessous du pair. D'ailleurs pour être réel, l'amortissement, sous quelque forme qu'il s'opère, suppose la cessation de tout emprunt nouveau. Si, en même temps que vous consacrez dix millions au remboursement d'une série d'obligations de la rente amortissable, vous êtes obligé d'emprunter dix millions pour faire face aux besoins de l'exercice, il est manifeste que vous avez fait un simple renouvellement. Le Gouvernement de Juillet, il y a déjà un demi-siècle, avait reconnu ce qu'il y avait d'enfantin à rembourser d'une main pendant qu'on empruntait de l'autre, et il fit acte de bon sens en suspendant l'amortissement. Tant qu'on ne s'abstiendra pas d'emprunts nouveaux, la réduction de la dette publique par les tirages au sort de la rente amortis-

sable ne sera également qu'une illusion. Quelques années ont suffi pour faire reconnaître que ce mode d'emprunt était onéreux pour l'État qui emprunte et médiocrement avantageux pour les particuliers qui prêtent; et il a dû être abandonné, au moins temporairement, en présence de la défaveur dont il a été atteint.

Cette défaveur n'existait pas au début : la première émission fut, au contraire, de la part de la spéculation, l'objet d'un engouement extraordinaire. Elle fut ouverte à la suite d'un décret du 16 juillet 1878 et donna lieu à l'inscription de 16.495.500 francs de rentes pour un capital nominal de 549.840.000 fr. et un capital effectif de 439.878.545 francs. Le prix de l'obligation de 15 francs de rente ressortit à environ 400 francs, ce qui représentait du 3 0/0 à 80 francs. Or, le 3 0/0 était loin de valoir ce prix; il oscillait à ce moment entre 75 francs et 75 fr. 50.

CHAPITRE III

ERREURS ÉCONOMIQUES ET VICES DU PLAN FREYCINET

Le résultat de la première émission de la rente amortissable avait dépassé les espérances du Ministre des finances. Enivrés de ce succès, M. de Freycinet et M. Léon Say consacrèrent les vacances parlementaires à parcourir de compagnie les départements du Nord pour y porter l'évangile de la régénération de la France par les chemins de fer. A Boulogne-sur-Mer, le 8 septembre, et quelques jours plus tard à Dunkerque, M. de Freycinet exposa devant des foules ravies les détails du plan qui devait doter ces régions de voies ferrées, de bassins à flot et de canaux. M. Léon Say, qui parla après son collègue, commença par se féliciter, à juste titre, du taux très modéré auquel il s'était procuré les centaines de millions destinés au rachat des réseaux secondaires ; puis, affirmant sa confiance absolue dans le développement rapide de la richesse nationale, qu'attestait l'accroissement continu des dépôts des caisses d'épargne, il se fit fort, sans nuire à l'essor du commerce et de l'industrie, et sans raréfier les capitaux au point de faire hausser l'intérêt de l'argent, de prélever, tous les ans, sur les écono-

mies du pays, les 300 ou 400 millions dont M. de Freycinet aurait besoin.

Ces affirmations du Ministre des finances et les allusions fréquentes qu'il faisait à l'affluence des dépôts dans les caisses d'épargne donnaient la clé du plan politique et financier dont M. Gambetta était l'inspirateur. Le cadre, avons-nous dit, était le budget extraordinaire ; l'instrument, de l'aveu même de M. Léon Say, était la rente amortissable, dont le placement paraissait assuré.

Dans l'intervalle nécessaire pour l'écoulement des obligations amortissables, on se réservait de recourir à la dette flottante en se servant des fonds des caisses d'épargne que la Caisse des dépôts et consignations centralisait et qu'elle versait en compte courant au Trésor lorsqu'elle ne les plaçait pas en fonds publics. On devait donc emprunter discrètement, et comme à la sourdine, ces fonds qui ne pouvaient demeurer sans emploi, et qui ne feraient point faute au public : ces emprunts temporaires seraient, de temps à autre, consolidés au moyen d'un emprunt ferme dont le service serait facilement assuré grâce à l'accroissement constant des recettes publiques.

Ce système conduisait à anticiper sans cesse sur le développement des ressources : c'était l'emprunt indéfini, reposant sur le progrès indéfini des recettes. Ce n'était point là de la bonne finance, parce que l'industrie privée donne aux capitaux qu'on laisse dans le pays un emploi plus utile et plus productif que l'État ne le peut faire, et parce que, dans la situation où nous nous trouvons en face de l'Eu-

rope, de hautes raisons de prévoyance et de prudence commandent de ménager les forces contributives de la France; mais, enfin, si l'on avait confiance dans le maintien de la paix, on pouvait continuer quelque temps dans cette voie sans de trop graves inconvénients, à la condition, toutefois, que les accroissements de recettes seraient réservés exclusivement pour la consolidation et le service de ces emprunts continuels, et qu'ils ne seraient pas dévorés à l'avance : on verra que cette condition ne fut jamais remplie. Une seconde condition, non moins indispensable que la première et qui ne fut pas mieux observée, était de se contenir strictement dans les limites annoncées.

Il s'en faut de beaucoup que l'on ait gardé cette mesure. La Chambre, à qui les Ministres assuraient qu'il était loisible au Gouvernement d'emprunter indéfiniment, ne se refusa plus aucune dépense, aucune création, quelque coûteuse qu'elle dût être; aucune entreprise nouvelle, quelque contestable qu'en pût être l'utilité. Les convoitises locales et les compétitions de clocher, qui se formulaient en exigences irrésistibles, les préoccupations électorales, qui commandaient de ne point marchander aux populations les satisfactions les moins légitimes, tout devait concourir à faire prendre immédiatement au programme des travaux publics des proportions démesurées. Il n'était question, en 1878, que d'un maximum de 400 millions par an ; encore comptait-on que les études à faire, les enquêtes, les approbations des plans, la mise en train nécessaire, permettraient, au moins pendant les deux premières

années, de s'en tenir à un chiffre beaucoup moindre; mais, dès la seconde année, la nécessité de s'assurer le succès dans les élections générales de 1881, par une libérale distribution de chemins de fer, devait contraindre le Gouvernement à doubler le chiffre de la dépense.

Voici, en effet, quelle a été, jusqu'à l'effondrement du plan de M. de Freycinet, la progression du budget extraordinaire :

1879	285.395.742 fr. 87
1880	606.606.855 fr. 32
1881	972.765.103 fr. 36
1882	681.607.531 fr. 33
1883	608.050.804 fr. »
Total pour les cinq années :	3.154.426.036 fr. 88

Ces chiffres ne peuvent laisser aucun doute sur l'étendue du péril que créait aux finances françaises l'institution de ce budget extraordinaire, sorte de pompe aspirante qui attirait et absorbait sans relâche les épargnes du pays; mais si l'instrument était défectueux, la conception elle-même donnait prise aux plus sérieuses critiques. Le parti que la crise du 16 mai a fait arriver au pouvoir a commis l'erreur où l'Empire était tombé avant lui. Au lieu de chercher la popularité dans l'économie et dans l'allègement des charges publiques, il compta se consolider par l'exagération des dépenses. Sous prétexte de compléter l'outillage du pays, il entreprit à la fois et prématurément une masse énorme de travaux dont la plupart demeureront longtemps improductifs et dont les autres ne seront jamais qu'un gaspillage d'ar-

gent. De peur d'avoir à partager l'honneur prétendu de ces travaux et la gratitude des populations, le Gouvernement, issu du parti dominant, voulut tout exécuter lui-même, avec son seul personnel et par ses propres forces. C'était là une erreur économique et une faute financière. Si les avantages de la division du travail sont sensibles, c'est surtout dans les grandes entreprises. Il ne saurait être contesté que, conduits simultanément par l'État, par les compagnies et par l'industrie privée, l'exécution des grands travaux publics eût marché plus rapidement et à moins de frais. Il y a 50 ans, l'État a dû se charger lui-même de la construction des premiers chemins de fer : on n'eût trouvé en France ni le personnel ni l'outillage nécessaires. Il y avait là un apprentissage coûteux à faire et, après un inutile appel à l'industrie privée, l'État dut en courir les risques.

Depuis longtemps, il n'en est plus ainsi; les compagnies de chemins de fer disposent d'un personnel nombreux et expérimenté, formé par une longue pratique des travaux, et supérieur, sous le rapport de l'expérience, à celui de l'État : elles possèdent toutes un matériel considérable qu'elles peuvent déplacer à peu de frais; elles ont des approvisionnements de matériaux, des marchés passés, elles peuvent donc faire plus vite et mieux que l'État. Elles ne sont pas, d'ailleurs, le seul instrument de travail au service de la France.

Quand nous avons commencé notre réseau de voies ferrées, l'Angleterre était encore le seul pays où l'exécution des grands travaux fût une industrie régulière; sous ce rapport, nous n'avons plus rien à

envier à nos voisins. Depuis trente ans, en vue des travaux que l'État ou les compagnies avaient à donner, il s'est formé des entrepreneurs habiles, expérimentés, pourvus d'un outillage complet et disposant des capitaux nécessaires. On ne saurait évaluer à moins de 700 à 800 millions le capital représenté par le fonds de roulement et le matériel de cette branche d'industrie. Tous ces bras, tout ce matériel, tous ces capitaux, laissés sans emploi par l'exclusion dont le Gouvernement les frappait, ont dû chercher une occupation à l'étranger où ils ont rendu d'incontestables services. A quel point de vue pouvait-il être bon que l'État devînt le seul constructeur à l'œuvre en France, le seul distributeur de travail, le seul consommateur de briques, de pierres, de chaux et de ciment, le seul acheteur de traverses et de rails? Était-il sage, était-il prudent que l'État devînt l'unique client d'une foule d'industries dont les représentants assiégeraient sans cesse le ministère des travaux publics?

Ce système a-t-il produit, au moins, une plus grande économie dans l'exécution? On ne l'oserait prétendre, car l'État s'est trouvé dans la nécessité de lever une véritable conscription d'ingénieurs, de surveillants de travaux et de contre-maîtres; et l'éducation de ce personnel, raccolé de tous côtés et inexpérimenté, n'a pas manqué d'être coûteuse. L'État a dû, également, créer de toutes pièces et répartir sur tout le territoire un matériel d'exécution qu'il ne possédait pas. Les travaux que le Gouvernement a entrepris ainsi, un peu partout, se sont donc trouvés grevés d'une dépense de mise en train qu'on aurait épargnée

en s'adressant aux compagnies. La loi dite des 1200 kilomètres, votée par l'Assemblée Nationale dans les derniers jours de décembre 1875, prévoyait une dépense kilométrique de 175.000 francs, et à ce prix on n'eût manqué ni de compagnies ni d'entrepreneurs pour construire ces nouvelles lignes : les Ministres des travaux publics, chargés de poursuivre, après M. de Freycinet, l'exécution du plan qu'il a légué à ses successeurs, ont avoué une dépense kilométrique de 300.000 francs, et ce n'était là qu'un minimum, qui a été fréquemment dépassé. Pendant qu'on grevait ainsi le pays d'un surcroît de dépense, facile à éviter, l'inaction à laquelle le personnel et le matériel de construction des compagnies ont été réduits, à partir de 1882, date fixée pour l'achèvement des dernières lignes dont les compagnies étaient concessionnaires, représentait une déperdition de forces et par suite une diminution des ressources nationales.

La prudence commandait de ménager les forces du pays, en répartissant sur une plus longue période une masse de travaux dont les effets utiles ne se produiront qu'au bout d'un certain nombre d'années; mais si l'on croyait que la politique exigeait une exécution plus rapide, pourquoi n'être pas demeuré fidèle au système de la garantie d'intérêts dont on s'était bien trouvé autrefois et auquel il a fallu recourir lorsqu'on a succombé sous un fardeau devenu écrasant? Il ne saurait faire doute pour personne qu'avec l'offre d'une garantie d'intérêts l'État eût obtenu, tant de la part des compagnies de chemins de fer que des entrepreneurs français et étrangers, tout le concours désirable. Il se serait ainsi

déchargé de la tâche de réunir les capitaux que l'industrie se serait procurés sans peine par une voie à laquelle le public était dès longtemps habitué ; il n'aurait eu à inscrire au budget que les charges afférentes à la dépense réellement faite, et seulement à mesure que cette dépense aurait été effectuée. Nos finances auraient échappé ainsi à l'obscurité et aux complications qu'a fait naître la coexistence du budget ordinaire et du budget extraordinaire, et l'État n'en conservait pas moins le bénéfice des bonnes chances qui pouvaient se rencontrer dans ces grandes entreprises. Si quelques-unes des lignes nouvelles étaient arrivées dans un temps assez court à couvrir leurs dépenses, cette progression de leurs recettes eût allégé, pour l'État, la charge que leur construction directe par ses soins menaçait de faire peser sur lui pendant une longue période, lorsqu'il a abandonné la partie.

On a peine à s'expliquer les illusions auxquelles M. de Freycinet et ses collègues se sont laissés aller. La préoccupation trop exclusive du présent leur a fait perdre de vue l'avenir. Non seulement le budget devait fournir immédiatement et intégralement aux dépenses de la construction; mais il fallait ensuite assurer l'exploitation des nouvelles lignes, ce qui ne se pouvait faire qu'en les annexant au réseau de l'État, ou en les remettant aux compagnies déjà existantes. Dans l'un et l'autre cas, le Trésor devait courir les chances du mauvais rendement de ces lignes, exactement comme s'il les avait concédées à ces mêmes compagnies.

Vainement voudrait-on prétendre qu'on cédait à certaines préventions parlementaires, et qu'on s'é-

tait proposé de ne pas étendre et de ne pas fortifier le monopole des grandes compagnies. Le système qu'on adoptait était, en réalité, beaucoup plus avantageux pour les compagnies que celui qu'il remplaçait, et les compagnies l'ont bien fait voir par leurs exigences, lorsqu'il a fallu traiter avec elles en 1883. La garantie d'intérêts ne représentait, en effet, qu'une avance de la part de l'État, et les compagnies savaient qu'elles auraient à rembourser cette avance au moyen d'un prélèvement sur leurs bénéfices d'exploitation. Déjà en possession de toutes les lignes productives ou susceptibles de le devenir à bref délai, la concession de lignes nouvelles, en mettant à leur compte toutes les mauvaises chances de ces entreprises, ne pouvait qu'aggraver leur fardeau éventuel. On les déchargeait de tout souci à cet égard, puisqu'elles demeuraient maîtresses de débattre les conditions auxquelles elles se chargeraient plus tard d'exploiter les lignes que l'État construisait. Elles n'avaient pas non plus à se préoccuper des conditions auxquelles elles pouvaient obtenir les capitaux nécessaires à ces constructions, et si l'on veut réfléchir qu'aujourd'hui l'amortissement des obligations à émettre, à raison de l'abréviation de la période dans laquelle il doit s'opérer, représente déjà plus d'un franc par titre, on comprendra que les compagnies devaient se féliciter de n'avoir plus d'emprunts à contracter, et d'entrevoir le jour où la décroissance rapide de leurs charges aurait pour résultat naturel une progression correspondante de leurs dividendes.

Les conséquences de la faute commise en 1878

apparurent clairement en 1883, lorsque l'État, à bout de forces, dut se retourner vers les compagnies dont le crédit n'avait fait que se fortifier ; et nous verrons quelles compensations les compagnies stipulèrent pour renoncer au bénéfice de l'excellente situation qui leur avait été faite par l'entreprise inconsidérée du Gouvernement.

CHAPITRE IV

LA CRÉATION DU BUDGET EXTRAORDINAIRE ET SES CONSÉQUENCES

En présentant à la Chambre, le 2 avril 1878, le projet de budget pour l'exercice 1879, M. Léon Say avait raison de dire au début de l'Exposé des motifs que « ce budget différait essentiellement des budgets précédents ». Ce budget inaugurait, en effet, une nouvelle politique financière; il rompait définitivement avec les traditions suivies par l'Assemblée Nationale et il faisait de l'emprunt un élément permanent et régulier des ressources publiques. En effet, à côté des dépenses normales auxquelles pourvoyait le budget ordinaire, alimenté par l'impôt, le Gouvernement instituait une deuxième section, dite des dépenses sur ressources extrordinaires, euphémisme transparent qui signifiait : Dépenses alimentées par l'emprunt.

Cette deuxième section, en vue de laquelle le 3 0/0 amortissable avait été créé, devait comprendre désormais les grands travaux publics que l'État allait commencer et les dépenses de réfection de notre matériel militaire et naval auxquelles il était pourvu précédemment par des crédits ouverts au compte de

liquidation. Ce compte était supprimé ou, plus exactement, il était englobé dans le budget extraordinaire. Ainsi était rétablie cette multiplicité des budgets contre laquelle M. Thiers avait protesté toute sa vie, et qu'il avait si amèrement reprochée à l'Empire : seulement les inconvénients et les dangers en étaient singulièrement aggravés. Le nouveau budget extraordinaire mettait la France au régime de l'emprunt continu et indéfini, et il n'avait guère que le nom de commun avec celui qu'on avait critiqué dans les dernières années de l'Empire. La distinction entre les dépenses ordinaires et les extraordinaires n'était, alors, qu'une question de classification : on inscrivait comme ordinaires les dépenses qui avaient un caractère permanent ou obligatoire, et comme extraordinaires les dépenses simplement utiles, qui étaient susceptibles d'être effectuées graduellement ou même ajournées ; mais s'il y avait deux sections au bugdet des dépenses, il n'y avait qu'un seul budget des recettes pour les alimenter toutes les deux ; les dépenses extraordinaires de chaque exercice devant, aussi bien que les dépenses ordinaires, être couvertes par les recettes de ce même exercice. Il n'en a été ainsi ni dans le budget de 1879, ni dans les budgets suivants : les recettes de chaque exercice ont été appliquées en totalité et exclusivement aux dépenses ordinaires qu'elles ne sont pas toujours parvenues à couvrir : le budget des dépenses extraordinaires n'a été alimenté ni par les recettes, ni par l'excédent des recettes sur les dépenses ordinaires, ni par une dotation quelconque ; il ne devait avoir et il n'a eu d'autres ressources que

celles qui lui étaient fournies par l'emprunt. Quelques années devaient suffire à mettre en lumière tous les dangers que la nouvelle institution recélait dans son sein par les facilités excessives qu'elle offrait à l'accroissement des dépenses, en dispensant de chercher les moyens d'y faire face.

La présentation du budget de 1879 avait dû être précédée par deux faits indispensables pour son établissement. Le premier était la création de la rente amortissable, destinée à subvenir aux dépenses extraordinaires. Le second était une convention avec la Banque, que le Ministre des finances déclarait être « la clef de ce budget ». Le dernier remboursement à faire à la Banque arrivait à échéance en 1879; il eût été naturel d'inscrire dans le budget les 149 millions nécessaires, mais le Ministre ne les avait pas ; il imagina de les emprunter à la Banque elle-même. Déjà en 1874, M. Mathieu Bodet, appréhendant de se trouver au dépourvu, avait obtenu de la Banque la promesse de mettre 80 millions à la disposition du Gouvernement, à l'intérêt d'un pour cent, contre le dépôt de bons du Trésor. S'autorisant de ce précédent, M. Léon Say négocia et signa avec la Banque, à la date du 29 mars 1878, c'est-à-dire quelques jours avant le dépôt du budget, une convention qui fut ratifiée par une loi, le 13 juin suivant. Aux termes de l'article 1er de cette convention, la Banque s'est engagée « pour une durée de dix années et sauf renouvellement, s'il y avait lieu, à fournir au Trésor, au fur et à mesure de ses besoins, des avances qui pourront s'élever à 80 millions, indépendamment des 60 millions déjà avancés par elle en exécution du

traité du 10 juin 1857. Des bons du Trésor, renouvelables de trois mois en trois mois, sont délivrés à la Banque en garantie de ses avances ». Un second article spécifiait que les sommes qui sont portées ainsi au débit du Trésor se compensent jusqu'à due concurrence avec celles qui forment le crédit de son compte courant, tant à Paris que dans les succursales, de telle sorte que les intérêts dus par le Trésor ne soient calculés, chaque jour, que sur les soldes dont il est réellement débiteur. Les intérêts sont réglés à un pour cent. Cette convention, qui expirait en 1888, a été prorogée jusqu'au 31 décembre 1890 par l'article 25 de la loi de finance de 1888.

En retour de cette avance permanente, la Banque avait stipulé certains avantages.

Tous ses billets étaient assujettis aux droits de timbre établis par les lois des 30 juin 1840, 25 août 1871 et 19 février 1874, et ces droits constituaient pour elle une lourde charge. Elle avait tenté d'en alléger le poids en retirant de la circulation les coupures de 50 et de 100 francs, mais cette mesure avait soulevé les plaintes les plus vives de la part du public. Le Ministre, qui avait besoin du concours de la Banque, chercha le moyen de lui donner satisfaction. On signala, dans l'exposé des motifs de la convention, qu'en prenant pour base le total des opérations productives de la Banque (escompte, prêts, avances), la comparaison du montant des billets au porteur en circulation avec le total du numéraire détenu dans les caisses de la Banque faisait ressortir un excédent de circulation fiduciaire, causé par les dépôts de nu-

méraire effectués par les particuliers en échange de billets. La Banque ne trouvait pas équitable qu'on lui fît payer l'impôt sur des billets qu'elle ne mettait en circulation que pour la commodité du public, dont les besoins auraient pu être satisfaits en espèces, s'il n'avait préféré les billets. Le Ministre des finances s'engagea à présenter une loi à l'effet de régler la perception du droit de timbre sur les billets au porteur ou à ordre émis par la Banque de France, de telle sorte que la portion de ces billets qui ne correspond pas uniquement aux opérations utiles et commerciales d'escompte, de prêt ou d'avances, ne fût passible que d'un droit de timbre de 0 fr. 20 par mille francs. La réalisation de cette promesse faisait l'objet de l'article 2 de la loi du 11 juin 1878. Cette mesure, qui avait les apparences d'une simple modération de taxe, avait pour résultat d'affranchir la presque totalité de la circulation de la Banque, et constituait en faveur de cet établissement une remise annuelle de droits d'environ deux millions.

Par l'effet de cette nouvelle convention et de la convention antérieure du 10 juin 1857, M. Léon Say était assuré de pouvoir puiser jusqu'à 140 millions dans les caisses de la Banque ; il n'hésita donc point à inscrire dans le budget de 1879 les 149 millions du dernier remboursement, comme s'il devait les payer effectivement. Il ne dissimulait point, d'ailleurs, que c'était la Banque qui fournissait l'argent avec lequel on la rembourserait, et voici comment il définissait cette singulière opération. « Dans cette combinaison nouvelle, il n'y a, en réalité, ni prêteur ni emprunteur, c'est une compensation : la Banque

prête au Trésor ce que lui verse le Trésor; le Trésor emprunte à la Banque ce que la Banque a reçu de lui. » Cette argumentation subtile péchait par la base : il ne peut y avoir compensation qu'entre deux dettes; or la Banque ne devait rien à l'État : elle était sa créancière, et elle ne recevait de lui que des bons du Trésor à trois mois, renouvelables pendant dix ans. En réalité, la créance de la Banque se réglait par un simple jeu d'écritures qui transportait la dette de l'État d'un chapitre du budget à un autre chapitre.

Il faut rendre à M. Léon Say cette justice qu'il n'assimilait aucunement cette façon de régler le compte de la Banque à un amortissement. L'aveu suivant, qu'il faisait avec une louable sincérité, réfutait à l'avance les orateurs optimistes qui ont voulu, plus tard, faire honneur à la République de cette liquidation du compte de la Banque comme d'un amortissement effectif. « La liquidation des avances faites par la Banque à l'État, écrivait M. Léon Say, ne s'est pas, il est vrai, accomplie par la voie de l'amortissement, et des dettes aussi importantes que celles qu'on éteignait ont été contractées d'autre part; mais on a substitué, au grand profit du crédit public, un créancier à un autre. Le créancier qu'on avait et qu'on n'a plus, c'est la circulation monétaire du pays, à laquelle on avait emprunté jusqu'à un milliard et demi de francs : le créancier nouveau, c'est le capitaliste, qui a trouvé dans les opérations du Trésor l'emploi de ressources réelles. L'État y perd une différence d'intérêts; mais cette différence est rachetée avec avantage par la solidité inébranlable que la circulation du pays se trouve avoir acquise. »

Les capitalistes dont parlait ici les Ministre des finances étaient les souscripteurs des obligations sexennaires par lesquelles on avait fait face aux dépenses du compte de liquidation, et qui avaient constitué une nouvelle dette en même temps qu'on éteignait la créance de la Banque. Il avait été entendu, et c'était là ce qui justifiait l'emploi de ce mode d'emprunt, que les 150 millions affectés annuellement au remboursement de la Banque continueraient d'être inscrits au budget, le remboursement terminé, et seraient consacrés à l'amortissement des obligations sexennaires. M. Léon Say ne rappelait cet engagement que pour le mettre à néant avec une admirable tranquillité d'esprit: « Il faut, écrivait-il, abandonner aujourd'hui l'*hypothèse* de l'assignation des Bons sur les ressources des exercices dans lesquels ils doivent être payés, puisque les crédits qu'on destinait à ce remboursement sont, dès à présent, entamés au profit des intérêts et de l'amortissement des ressources extraordinaires créées pour faire face aux dépenses de travaux publics. » Le mot *hypothèse* était peut-être inattendu pour désigner un engagement pris par les pouvoirs publics; mais le fait même de l'abandon de cet engagement était la conséquence forcée du changement de politique financière. On adoptait pour les dépenses militaires et les travaux publics un mode d'emprunt qui comportait tout à la fois l'intérêt et l'amortissement des sommes empruntées; on se flattait qu'il serait possible de persévérer dans cette voie; il devenait donc superflu de maintenir au budget un crédit spécial d'amortissement. Quant à affecter, pendant quelques années

encore, 150 millions à éteindre les engagements antérieurs, c'était un acte d'héroïsme qu'on ne pouvait attendre d'un Parlement possédé de la passion des dépenses. Qu'allait-il advenir, cependant, des obligations sexennaires émises en 1876, 1877 et 1878, soit pour le compte de liquidation, soit pour les chemins de fer?

Il en avait été créé pour 437 millions, et il en restait un certain nombre à créer pour faire face au surplus des crédits ouverts sur les exercices 1877 et 1878. On les laissait en l'air : « L'ensemble de ces Bons, disait le Ministre, constituera une sorte de dette *flottante spéciale* qui s'amortira en proportion des fonds libres affectés par les budgets à cet amortissement. » C'était là un amortissement fort problématique, en présence de toutes les charges d'intérêts qui allaient peser sur le budget. Le Trésor avait heureusement affaire à des créanciers de bonne composition, les caisses d'épargne. Le Ministre comptait, en effet, sur les fonds des déposants pour alimenter cette nouvelle dette flottante. Il avait déjà remis une première fois à la Caisse des dépôts et consignations les annuités à long terme créées pour faire les fonds du remboursement de l'emprunt Morgan, et il déclarait avoir remis successivement à ce même établissement les 220 millions d'obligations sexennaires créées aux échéances de 1882, 1883 et 1884. Cette opération devait être de date assez récente, car, du 31 décembre 1877 au 31 mars 1878, les fonds *placés* des caisses d'épargne, c'est-à-dire les fonds remplacés par des valeurs de l'État, s'étaient accrus de 120 millions, et les fonds de-

meurés en compte courant au Trésor avaient diminué de 74 millions, malgré les versements qui avaient dû être opérés dans le même intervalle. Ainsi, indépendamment de la création de la rente amortissable, le Ministre se réservait, par la mainmise sur les fonds des caisses d'épargne, un second mode d'emprunt qui n'avait pas besoin de la sanction législative.

On voit quels éléments d'incertitude et de confusion étaient introduits dans les finances par l'abandon des règles rigoureuses suivies précédemment. Les engagements de l'État pouvaient varier à l'insu des Chambres suivant que le Ministre des finances ferait des emprunts aux caisses d'épargne ou opérerait des remboursements. Les dépenses pouvaient être réduites par un ralentissement des entreprises ou accrues par un redoublement d'activité. Pleine carrière était ouverte aux fantaisies législatives et aux chimères des hommes à projets.

CHAPITRE V

LA DÉSORGANISATION DES RECETTES PUBLIQUES

Un financier aussi perspicace que M. Léon Say pouvait d'autant moins se faire illusion sur le caractère précaire et fragile du budget élaboré par lui, qu'il n'arrivait à couvrir les dépenses ordinaires qu'en faisant figurer parmi les recettes 16 millions prélevés sur l'excédent des recettes de l'exercice 1876, ce qui était un emprunt à la dette flottante qui doit bénéficier de tous les excédents de recettes, comme elle est chargée de tous les déficits budgétaires. C'était le premier exemple d'un procédé irrégulier auquel ont eu recours, depuis lors, tous les Ministres dans l'embarras. M. Léon Say avait été acculé à cet expédient parce que la Chambre, en supprimant l'impôt sur les savons à partir du 1er avril 1878 et l'impôt sur la petite vitesse à partir du 1er juillet, avait causé à l'exercice 1878 un préjudice de 15 millions qui devait s'élever à 28 millions pour la totalité de l'exercice 1879. Aussi, le Ministre s'efforçait-il de prévenir le retour de cette intervention perturbatrice du Parlement en déclarant impossible tout dégrèvement nouveau. « Nous pouvons bien subir, disait-il, les réductions déjà opérées sur

les impôts, mais nous ne pouvons, même dans la plus faible mesure, en consentir de nouvelles. » S'autorisant des charges que l'exécution du plan Freycinet allait faire peser sur le pays, M. Léon Say insistait sur cette impossibilité d'affaiblir les recettes publiques et il signalait, avec une sorte de prescience, les deux brèches que les entraînements et les calculs parlementaires devaient pratiquer dans le budget. « Nous ne devons plus, disait-il, compter que sur les plus-values : d'abord pour augmenter la dotation des services, et ensuite pour opérer des dégrèvements, s'il y a lieu; mais nous insistons pour que ces plus-values ne soient point escomptées, afin qu'on ne les emploie qu'après qu'elles auront été réalisées, et nous rappellerons qu'il y a deux moyens de les escompter: le premier en s'obligeant à l'avance à abolir des impôts; le second en s'obligeant à l'avance à augmenter les dépenses par le vote de lois dont l'effet se produit plus tard et nécessite des crédits dont on n'est plus libre de discuter ni l'importance ni l'opportunité. » Or, le Parlement devait commettre l'une et l'autre de ces fautes : les folies scolaires et la multiplication des fonctions publiques allaient grossir d'année en année les charges du budget, et la recherche de la popularité allait compromettre les recettes par des dégrèvements intempestifs. Dès cette année, le rapporteur général du budget, M. Wilson, reproduisant ironiquement, dans son rapport, les déclarations de M. Léon Say, y répondait par de nouvelles propositions de dégrèvements. « M. le Ministre des finances, écrivait-il, avait considéré la perte résultant de l'application à tout l'exercice 1879

des dégrèvements consentis en 1878 comme le maximum des sacrifices à imposer au Trésor pour décharger les contribuables. Votre commission vous propose de joindre à cette perte, qui s'élève à 12 millions de francs environ, celle de 19.339.000 francs résultant de nouveaux dégrèvements sur le timbre des effets de commerce, les huiles et la chicorée. »

On ne pouvait se moquer plus ouvertement des recommandations du Ministre des finances. Les optimistes, dont M. Wilson était l'organe, s'autorisaient du progrès des recettes publiques qui continuaient leur marche ascendante. Au moment où se discutait le budget de 1879, dans les derniers jours de novembre 1878, on constatait d'importantes plus-values sur les prévisions de recettes faites pour l'exercice en cours, et ce mouvement ne devait pas encore s'arrêter. Les recettes normales, prévues pour 1879 au chiffre de 2.682.080.014 francs, se sont élevées à 2.846.092.287 fr., dépassant ainsi les évaluations d'un peu plus de 164 millions. Néanmoins, elles étaient en réalité inférieures aux dépenses ordinaires, qui montèrent au chiffre de 2.869. 344.705 fr. ; mais comme le budget extraordinaire avait été doté de 467 millions et qu'il ne put être dépensé qu'un peu plus de 285 millions, le compte général de l'exercice, dans lequel on n'a pas à s'occuper de l'origine des ressources affectées aux dépenses, accusa un excédent de recettes de 96 millions. Cet excédent était purement apparent, puisque l'ensemble des dépenses dépassait de 308 millions les recettes provenant de l'impôt et que ce surplus avait dû être emprunté sous des formes diverses ; mais pour ceux qui s'en

tiennent aux chiffres, sans chercher à les expliquer, cet excédent apparent suffisait à justifier les atteintes portées au revenu public. Assurément, lorsque les recettes d'un État dépassent régulièrement ses dépenses, le meilleur usage qui se puisse faire de ces excédents de recettes est de réduire les charges des contribuables, mais il faut que les dépenses publiques soient d'abord acquittées en totalité avec le produit des impôts. En France, il n'en était pas ainsi en 1879 ni dans les années suivantes, puisque l'État ne faisait face à la totalité de ses dépenses qu'en s'endettant, chaque année, de plusieurs centaines de millions.

L'année 1880, dont le budget fut présenté par M. Léon Say le 23 janvier 1879 et fut mis en discussion au mois de juillet de la même année, fut marquée par de nouveaux pas vers la désorganisation des finances. A première vue, le budget de 1880 ne différait guère du budget précédent que par un nouvel accroissement de 54 millions dans les dépenses ordinaires; mais sur cette somme, qui n'était point sans importance, 23 millions étaient affectés à la dette publique pour le service des emprunts récemment contractés. Cet accroissement des arrérages à payer par l'État aurait dû fermer la bouche à M. Wilson et aux autres orateurs optimistes qui se complaisaient de plus en plus à faire honneur à la République des prétendus amortissements qui s'accomplissaient sous un régime de prodigalités. Malgré cet accroissement de 54 millions dans les dépenses, on ne put s'abstenir de porter de nouvelles atteintes au revenu public. M. Léon Say, tout le premier, s'estimant lié par un vœu que

l'Assemblée Naiionale avait émis en 1872, et par la présentation, en 1877, d'un projet de loi pour la réforme des patentes, introduisit dans son projet de budget une revision de l'assiette de cet impôt, qui devait se traduire par une diminution de recettes de sept millions, Mais, la brèche une fois ouverte par lui, il fut contraint de porter jusqu'à près de 25 millions le sacrifice imposé au Trésor; et ce fut en vain qu'il combattit de toutes ses forces la suppression de l'impôt sur la stéarine et de l'impôt sur le papier : il fut vaincu par la commission du budget.

Or, au moment où on sacrifiait ainsi des recettes certaines, qu'on ne pouvait plus retrouver, le Ministre des finances n'arrivait à équilibrer le budget que par un expédient d'écritures ; il faisait figurer aux recettes 18 millions prélevés sur les crédits ouverts au premier compte de liquidation; ces crédits, qui n'étaient au fond qu'une autorisation d'emprunter, avaient déjà été reportés, jusqu'à concurrence de 96 millions, au deuxième compte de liquidation, et ils faisaient, au budget de 1880, une troisième apparition, sans avoir plus de réalité que la première fois. Mais le Ministre avait recouru, en outre, à un expédient plus grave, et qu'il importe de signaler, parce qu'il devait servir de précédent, tout comme l'application à un budget des excédents des budgets antérieurs. Les obligations sexennaires qui arrivaient à échéance en 1880 s'élevaient au chiffre de 167 millions : le Ministre reconnaissait qu'il ne lui était possible d'en rembourser que pour 91 millions, et il proposait de renouveler le surplus. L'excédent des recettes de 1.645.000 francs prévu pour le budget de

1880 correspondait donc, en réalité, à un déficit réel d'un peu plus de 74 millions, puisque 76 millions d'effets souscrits par le Ministre des finances et qui, de son aveu, constituaient « une assignation à l'État, une exigibilité dont le payement était obligatoire », étaient exposés à demeurer en souffrance.

M. Léon Say acceptait donc pour le Trésor la situation de ces commerçants besoigneux qui n'échappent que par des renouvellements à la constatation de leur insolvabilité. Pour pallier l'irrégularité de cette mesure et lui donner un caractère temporaire, le Ministre avait introduit dans la loi de finance un article 34, ainsi libellé : « Le surplus, soit 76 millions, sera remboursé sur les excédents de l'exercice, s'il s'en produit, ou remplacé par de nouvelles obligations, à court terme, émises dans la même forme que celles qu'on aura payées. » Il semblait donc que le remboursement ne fût que différé, et la charge n'en était pas rejetée sur un avenir dont l'éloignement l'aurait fait perdre de vue; on présentait même le nouvel article, qui a pris place dans tous les budgets subséquents, comme une sage précaution destinée à mettre les excédents éventuels de recettes à l'abri des convoitises de la Chambre qui aurait pu les appliquer à des augmentations de dépenses ou à d'imprudentes diminutions d'impôts.

Non seulement cette prescription d'appliquer les excédents budgétaires à l'extinction des obligations impayées, bien que renouvelée d'année en année, n'a jamais été observée; mais voyez avec quelle inépuisable fécondité le goût de la dépense enfante chaque jour de nouveaux expédients : une ingé-

nieuse habileté devait tourner contre l'équilibre du budget la précaution prise pour le protéger. Tous les successeurs de M. Léon Say ont considéré comme un droit acquis cette autorisation de renouvellement qui n'avait été demandée et accordée qu'à titre accidentel : ils y ont voulu voir un moyen régulier de trésorerie, et, en conséquence, ils n'ont fait figurer au budget que la somme qu'il leur convenait de rembourser, se réservant de renouveler le surplus des obligations arrivant à échéance. C'est ainsi qu'il n'a été inscrit au budget de 1881 qu'un remboursement de 91 millions pour 161 millions d'échéances; et au budget de 1882 que 102 millions au lieu de 170. Cette pratique s'est continuée d'année en année et nous verrons une commission du budget aller jusqu'à proposer le renouvellement pur et simple de la totalité des engagements du Trésor. Si élastique que soit devenue la langue financière, il paraît impossible de contester que des budgets qui ne sont présentés en équilibre qu'à la condition de rejeter sur les exercices suivants 60 ou 70 millions, quelquefois plus, de dettes échues et exigibles, sont des budget en déficit.

Une nouvelle source d'obscurité pour nos finances a donc existé, à partir de 1880 : l'impossibilité de savoir, par la seule lecture du budget, si les remboursements prévus par le Ministre des finances embrassent la totalité ou seulement une partie des exigibilités auxquelles le Trésor doit faire face : le chapitre des dépenses relatif à la dette flottante n'apprend rien à cet égard. Seul, le Ministre sait et peut dire quel est le chiffre total des engagements

échus de l'État, et quelle proportion de ces engagements il se propose de rejeter sur les exercices suivants, au moyen de renouvellements. Cette façon d'équilibrer à volonté les budgets est trop ingénieuse et trop commode pour qu'il soit impossible de n'y pas voir le plus dangereux des expédients. Pourquoi Ministres et Parlements feraient-ils effort et compromettraient-ils leur popularité pour satisfaire à des échéances qu'il leur est loisible d'ajourner ?

CHAPITRE VI

LA CAISSE DES CHEMINS VICINAUX ET LA CAISSE DES ÉCOLES

Pour tous ceux qui ne se payent pas de mots, le budget de 1880 était donc en déficit dès sa présentation, et ce déficit devait être singulièrement accru, dans le cours de l'exercice, par les crédits supplémentaires et extraordinaires, dont l'abus allait toujours grandissant, et dont nous aurons à faire connaître le chiffre en récapitulant les dépenses de cette période; mais nous devons, d'abord, signaler l'apparition d'une nouvelle cause de désorganisation pour les finances. On avait déjà les emprunts par émissions publiques et les emprunts secrets et temporaires à la Banque de France et aux caisses d'épargne : cela ne suffisait pas. On y ajouta un troisième mode d'emprunt : les emprunts par voie indirecte. Ce n'était ni par le budget ordinaire, ni même par le budget extraordinaire, quelles qu'en fussent les dimensions, que le Gouvernement pouvait désormais satisfaire à toutes les dépenses que le Parlement le contraignait d'assumer, et à toutes les subventions par lesquelles on suscitait, chaque jour, de nouvelles entreprises. De là, la nécessité de recourir à un nouveau mécanisme pour lever de l'argent : de là l'institution de diverses

caisses destinées à fonctionner parallèlement au budget. Constituer des êtres fictifs, leur conférer le droit d'emprunter, sous la garantie de l'État, leur remettre la mission de trouver les sommes nécessaires pour un objet déterminé et de les distribuer ensuite en laissant à l'État la charge et le remboursement de tous ces emprunts : voilà ce qu'un spirituel orateur, par un mot qui est resté, a appelé le *coup des caisses*. C'était bien l'État qui empruntait sous le voile transparent de ces êtres fictifs, puisque c'était sa garantie qui faisait seule le crédit de leur papier, et puisque c'est lui qui a fini par tout rembourser au moyen d'un emprunt direct. Tout l'argent qui entrait dans ces caisses ou qui en sortait était de l'argent d'emprunt; car, suivant l'aveu fait au Sénat par M. Tirard, alors Ministre des finances : « Il n'y a jamais rien eu dans aucune de ces caisses. » M. Tirard se trompait : il y a eu la signature de l'État, avec laquelle on battait monnaie. Les caisses ont donc constitué autant de suçoirs appliqués au corps de la nation pour aspirer et absorber, au détriment du commerce et de l'industrie, les épargnes demeurées libres après les prélèvements de l'impôt.

Sous l'Empire, une loi du 10 juillet 1868 avait accordé aux communes, pour faciliter l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires, une subvention de cent millions, payable en dix annuités de dix millions à inscrire au budget du ministère de l'intérieur à partir de 1869; chaque annuité devait être répartie entre les départements par un décret rendu en Conseil d'État, en ayant égard aux besoins, aux ressources et aux sacrifices des communes de chaque département. La

même loi avait créé, sous la garantie de l'État, une caisse dite des chemins vicinaux, chargée de faire, pendant dix ans, aux communes « dûment autorisées à emprunter » les avances nécessaires pour l'achèvement de leurs chemins vicinaux. Ces avances ne pouvaient excéder la somme de deux cents millions, dont la répartition entre les départements et les communes devait être faite et pouvait être modifiée par un décret délibéré en Conseil d'État. La caisse des chemins vicinaux devait être gérée par l'administration de la Caisse des dépôts et consignations et pourvoir aux dépenses prévues par la loi « au moyen de la partie disponible des fonds déposés par les communes et établissements publics au Trésor et à la Caisse des consignations ». En cas de besoin, elle pouvait être autorisée, par décret impérial, à créer et à émettre des titres négociables, portant intérêt et amortissables en 30 années, dans la forme et aux conditions qui auraient été approuvées par le Ministre des finances. Les communes et les départements étaient libérés des avances à eux faites par le payement de trente annuités de 4 pour cent des sommes empruntées. Il devait être tenu compte à la Caisse par le Trésor, tant de la dépense complémentaire d'amortissement que des frais divers de gestion supportés par elle.

L'économie de cette combinaison est facile à saisir. La Caisse des dépôts et consignations prêtait aux communes, pour trente ans, à raison de 4 0/0 amortissement compris, les sommes qu'elle avait mission de recevoir, sur lesquelles elle avait elle-même un intérêt à servir et qu'elle aurait dû verser

en compte courant au Trésor. L'addition faite à la dette flottante était peu considérable; elle n'était que temporaire et ne pouvait créer d'embarras. De son côté, l'État n'avait à sa charge que les dix millions à inscrire annuellement au budget, les frais de gestion qui étaient insignifiants, et le complément d'amortissement nécessaire pour rendre la Caisse des consignations indemne ; encore ce complément était-il atténué par la différence entre l'intérêt que la Caisse demandait aux communes et celui qu'elle servait à certains déposants. Dans ces conditions et avec les proportions qu'avait alors la dette flottante, la loi de 1868 ne présentait pas d'inconvénients sérieux.

Elle fut fidèlement exécutée, sauf en un point : l'Assemblée Nationale, par mesure d'économie, réduisit, à partir de 1874, à 5.750.000 fr. l'annuité de dix millions inscrite au budget, et ce chiffre demeura invariable jusqu'en 1879 ; quant aux avances, la Caisse des dépôts et consignations y fit face avec ses rentrées ordinaires, sans avoir besoin d'user de la faculté que la loi de 1868 lui avait conférée, de créer des titres spéciaux. Allait-on, à l'expiration de la dixième année, liquider les opérations de la caisse des chemins vicinaux ?

Le nouveau régime n'avait garde de renoncer à un pareil moyen de popularité : non seulement il fallait continuer ce qu'avait fait l'Empire, mais il fallait faire plus. Une loi votée précipitamment, à la date du 10 avril 1879, augmenta la dotation de la caisse des chemins vicinaux de 300 millions, payables à partir de 1879 en douze annuités, les quatre pre-

mières de 16 millions, les sept suivantes de 30 millions et la dernière de 26 millions. Il était spécifié que si, pendant une année de cette période de douze ans, les prêts consentis n'atteignaient pas le montant de l'annuité correspondante, les sommes disponibles pourraient être reportées à l'année suivante. Sans changer de nom, la caisse des chemins vicinaux était transformée : elle ne ressemblait plus à celle qu'avait créée la loi de 1868 : toutes les précautions, toutes les formalités protectrices qui avaient eu pour objet d'assurer une sage et équitable répartition des ressources offertes aux communes, disparaissaient : l'intervention du Conseil d'État était supprimée. Les répartitions avaient lieu par décret, sur la simple proposition du Ministre de l'intérieur. On s'aperçut, après coup, que la prétendue dotation dont on avait cru gratifier la nouvelle caisse était une simple faculté d'emprunter d'une main et de prêter 300 millions de l'autre, en l'espace de douze ans; qu'on avait uniquement pourvu à la continuation des avances ; mais que le Ministre de l'intérieur ne disposait pas d'un centime qu'il pût allouer gratuitement à titre de subvention. Il fallut combler cette lacune. Ce fut l'objet d'une nouvelle loi du 12 mars 1880, à laquelle on donna un effet rétroactif afin de couvrir les largesses déjà faites par le Gouvernement. Par son premier article, et en employant une locution inusitée, cette loi stipulait qu'une somme de 80 millions, destinée à venir en aide aux départements et aux communes pour l'achèvement de leur vicinalité, *serait reversée* à la caisse des chemins vicinaux. L'article 2 ouvrait à cet effet, au Ministre de l'intérieur, *sur*

l'exercice 1879, en sus des crédits accordés par la loi de finance du 22 décembre 1878, et par des lois spéciales, un crédit extraordinaire de 80 millions. Il devait être pourvu à la dépense par l'application à ce même exercice 1879 de ressources hypothétiques, à savoir : la portion disponible de l'excédent final de recettes de l'exercice 1876 et, pour le surplus, un prélèvement sur l'excédent de recettes de l'exercice 1877. Sur les 80 millions, une somme de 17.250.000 francs, à raison de 7.750.000 fr. par chacune des années 1880, 1881 et 1882, était affectée à « l'achèvement des opérations engagées par la loi du 11 juillet 1868 », c'est-à-dire à la liquidation de la caisse précédente. Le surplus, soit 62.750.000 fr., devait être « employé en subventions aux communes et aux départements en vue de la création de chemins déterminés » ; comme rien n'enchaînait la liberté du Ministre dans le choix des communes dont il lui plaisait d'accueillir les demandes, ces 62 millions étaient en réalité mis à la disposition du Ministre, et le règlement d'administration publique du 5 juin 1880 contient en effet cette clause très claire : « Le Ministre prescrira les mesures nécessaires pour faire mettre à la disposition des départements et des communes, par la caisse des chemins vicinaux, les subventions auxquelles ils auront droit. »

S'il était nécessaire d'établir la corrélation étroite qui existait entre ces diverses mesures et l'approche des élections générales de 1881, il suffirait de faire remarquer que les subventions accordées sur les fonds du budget ont brusquement triplé de 1879 à 1880, et que les avances faites à la charge de la

dette flottante ont passé de 19 millions en 1879 à plus de 34 millions en 1880; à 40 millions en 1881 et 42 millions en 1882.

Un an avant que l'expiration de la période décennale prévue par la loi de 1868 eût déterminé la reconstitution de la caisse des chemins vicinaux, un pendant avait été donné à celle-ci par la création d'une caisse des écoles qui en empruntait le mécanisme. Une loi du 1er juin 1878 mettait à la disposition du Ministre de l'instruction publique, à partir de 1878, une somme de 60 millions « pour être répartie à titre de subventions entre les communes en vue de l'amélioration ou de la construction de leurs bâtiments scolaires ou de l'acquisition des mobiliers scolaires ». Une autre somme de 60 millions, également payable en cinq annuités, à partir de la même époque, était mise, pour le même objet, à titre d'avances, à la disposition des communes dûment autorisées à emprunter. Les subventions et les avances marchaient donc parallèlement, comme il avait été stipulé pour les chemins vicinaux, et les unes et les autres étaient déclarées indépendantes des subventions accordées par les conseils généraux. L'intervention du Conseil d'État était écartée; tout était laissé à l'arbitraire du Ministre. « Lorsque les plans et devis, disait l'article 4, auront été approuvés par le Ministre de l'instruction publique, *un arrêté ministériel* déterminera la qualité et les époques d'exigibilité de la subvention. » Il était bien spécifié qu'il serait tenu compte de la situation financière de la commune et de l'étendue des sacrifices consentis par elle; mais cette appréciation, laissée tout entière au Ministre, n'enchainait en

rien sa liberté d'action et on vit, dans certains départements, des communes riches, mais puissamment protégées, obtenir des subventions qui couvraient presque la totalité de la dépense de construction, tandis que d'autres ne recevaient que des sommes dérisoires ou même éprouvaient des refus.

Pour l'administration de ces 120 millions, qui n'existaient que sur le papier, la loi créait une caisse des écoles, calquée sur la caisse des chemins vicinaux et gérée, comme celle-ci, par la Caisse des dépôts et consignations. Les sommes nécessaires pour le payement des subventions et pour les avances devaient provenir « soit de fonds mis à la disposition de la Caisse par le Trésor moyennant un intérêt de 3 0/0 réglé annuellement, soit du produit de la négociation de titres créés et émis, dans les conditions du dernier paragraphe de la loi du 11 juillet 1868 ». Quinze annuités de 5 millions devaient être inscrites au budget au profit de la caisse des écoles. Nous n'insisterons pas sur les autres dispositions financières, parce qu'elles ne tardèrent pas à être complètement modifiées. Le titre III de la loi, le plus important de tous, mettait au rang des dépenses obligatoires pour les communes les frais d'installation, d'acquisition, d'appropriation et de construction des locaux scolaires et d'acquisition du mobilier scolaire. A défaut d'un vote du conseil municipal, ou sur le refus de celui-ci, le préfet était investi du droit de faire pourvoir à ces dépenses désormais obligatoires, soit par un prélèvement sur les ressources de la commune, soit par un emprunt contracté en son nom à la caisse des écoles. C'était la première des atteintes qui ont

été successivement portées à l'autonomie municipale.

Il était inévitable que l'approche des élections générales de 1881 fît prendre à la caisse des écoles comme à la caisse des chemins vicinaux un surcroît de développement ; on s'était occupé, en premier lieu, des écoles primaires; pouvait-on négliger les lycées et les collèges pour lesquels les villes réclamaient à l'envi des subventions ? La loi du 3 juillet 1880 fit prendre à la caisse pour la construction des écoles le titre de caisse des lycées, collèges et écoles primaires. Elle mit à la disposition du Ministre de l'instruction publique, pour les dépenses extraordinaires des lycées, une somme de 58 millions, payable en six annuités à partir de 1880. Cette somme était affectée, à concurrence de 50 millions, à la construction et à l'amélioration des bâtiments; et pour le surplus, à l'acquisition du mobilier scolaire des lycées nationaux. Une seconde somme de 12 millions, payable également en six annuités, à partir de 1880, était affectée à l'amélioration, à la construction des collèges et à l'acquisition du mobilier scolaire de ces établissements. En outre de ces 70 millions, et pour que le Ministre eût immédiatement à sa disposition les moyens de faire des libéralités importantes aux départements et aux villes, la loi lui ouvrait sur l'exercice 1880, déjà en cours, un crédit extraordinaire de 17 millions, à prélever sur les excédents de recettes de l'exercice 1877, et indépendant des crédits déjà accordés par la loi de finances du 21 décembre 1879. Quant aux avances, il pouvait en être fait aux départements et aux communes, en six années à partir de 1880, jusqu'à con-

currence de 50.400.000 francs pour les lycées et de 15 millions pour les collèges communaux: ces avances étaient faites pour trente années, à 4 0/0 amortissement compris, comme pour les maisons d'écoles. Les subventions payées par la caisse devaient lui être remboursées, en capital et intérêts, au moyen de 28 annuités de 4.500.000 francs à inscrire annuellement au budget; mais, en réalité, si ce crédit figura dans la loi de finance, il reçut rarement l'emploi auquel il était destiné. En effet, dans les cinq années du 1er janvier 1880 au 31 décembre 1884, il ne fut payé en tout, sur les fonds du budget, que 24 millions, tandis que 231 millions furent avancés par la dette flottante. Là était le vice du système; les Ministres de l'intérieur et de l'instruction publique étaient dégagés du souci de la question financière: ils n'avaient à compter avec personne; ils délivraient des assignations, l'un sur la caisse des chemins vicinaux, l'autre sur la caisse des écoles: la Caisse des dépôts et consignations fournissait le nécessaire, en débitant la caisse qui était censée payer : c'était une pure affaire d'écriture.

Assaillis de sollicitations, les Ministres n'hésitaient pas, pour obtenir l'appui d'un député influent, ou pour déterminer le succès d'une élection, à anticiper sur les crédits de l'exercice suivant. C'est ainsi, pour ne parler que de la caisse des écoles, que l'annuité prévue pour 1882, dans la loi du 1er juin 1878, fut absorbée tout entière en 1881, année d'élections générales. On continua d'empiéter ainsi sur l'avenir, si bien que l'annuité prévue pour l'exercice 1887, par la loi du 2 août 1881, fut appliquée à l'exercice 1883;

et il fallut que la loi du 20 mars 1883 ouvrît un nouveau crédit de 120 millions à répartir entre les exercices 1883, 1884 et 1885. On voit avec quelle rapidité l'argent se dépensait, sans que ni le public ni même les Chambres pussent se rendre compte de l'étendue de ces prodigalités faites en sus et en dehors du budget.

Si nous récapitulons les crédits ouverts à la caisse des écoles, nous trouvons tout d'abord 120 millions par la loi de 1878, 100 millions par la loi du 2 août 1881, 120 millions par la loi du 20 mars 1883, enfin 28.333.334 francs par la loi du 31 janvier 1885, soit en tout 368.333.334 francs appliqués uniquement à la construction des locaux scolaires, indépendamment des dépenses inscrites au budget pour le personnel. Il convient d'y ajouter les 152.600.000 affectés par la loi du 3 juillet 1880 aux lycées et collèges, et 20 millions destinés aux lycées de filles.

On arriva ainsi, en moins de six années, à une dépense totale de 541 millions pour laquelle les budgets n'ont fourni que 106 millions; par conséquent 435 millions sont tombés à la charge de la dette flottante et doivent être ajoutés aux déficits constatés dans les budgets ordinaires et extraordinaires des exercices correspondants. Ces chiffres n'effrayaient point les fanatiques, atteints de la folie scolaire, et ils parlaient avec tranquillité d'une nouvelle dépense de 600 millions; mais le Gouvernement reconnut la nécessité de changer de système sous peine « de surcharger la dette flottante du Trésor au delà des limites qu'il ne serait pas sans inconvénient de

franchir ». Ainsi s'exprimait l'exposé des motifs signé de MM. Goblet, ministre de l'instruction publique, Allain-Targé, ministre de l'intérieur, et Sadi-Carnot, ministre des finances, de la loi du 22 juillet 1885, qui mit fin aux opérations des deux caisses des écoles et des chemins vicinaux. Le même exposé des motifs donne de l'accroissement excessif de la dette flottante l'explication suivante : « Des subventions ont été allouées et n'ont pas été compensées par des crédits correspondants dans les budgets ordinaires. » Il convient de rapprocher cet aveu de celui que M. Tirard a fait en plein Sénat et que nous avons rappelé. Les prétendues caisses n'ont jamais été que des instruments de dépense et d'emprunt. On a vu avec quelle méconnaissance des règles les plus élémentaires de la comptabilité publique les Chambres avaient voté rétroactivement des crédits afin de couvrir l'illégalité d'avances faites par les Ministres pour les chemins vicinaux et la construction d'écoles au moyen de fonds d'emprunt; il fallait servir les arrérages de ces emprunts et rembourser ceux qui étaient exigibles. On résolut cette difficulté par le même procédé. Ainsi une loi du 18 juillet 1881, rendue par conséquent quelques jours seulement avant la clôture de l'exercice 1880, ouvrit au Ministre des finances sur ce même exercice 1880, « au delà des crédits accordés par la loi de finances du 21 décembre 1879, un crédit supplémentaire de 32 millions 936.678 fr. 74 qui sera inscrit au chapitre V du *budget ordinaire:* intérêts et amortissement du budget extraordinaire ». Cette loi qui modifiait un budget plus de dix-huit mois après l'ouverture de l'exercice ajoutait:

« Il sera pourvu au crédit supplémentaire ci-dessus, au moyen des ressources générales du *budget ordinaire* de l'exercice 1880. » Or, ce budget ordinaire de 1880, auquel on prétendait imposer rétroactivement une charge d'environ 39 millions, n'avait été, comme on l'a vu, mis en équilibre qu'au moyen d'un prélèvement de 18 millions sur les recettes d'un exercice antérieur. On le mettait donc de nouveau en déficit, si la clôture définitive de l'exercice ne faisait pas ressortir des économies équivalentes sur d'autres chapitres que le chapitre V; mais comme le résultat de cette imputation tardive ne pouvait être connu que par la loi de règlement des comptes, c'est-à-dire au bout de plusieurs années et, en tout cas, après l'expiration du mandat de la Chambre, les députés n'en avaient cure. Ce qui leur importait, c'était que l'argent ne manquât pour aucune des fantaisies législatives ; le reste n'était que des questions d'écritures dont ils ne prenaient nul souci.

CHAPITRE VII

LA FOLIE DES DÉPENSES ET DES DÉGRÈVEMENTS

La folie des dépenses s'etait emparée du Gouvernement et des Chambres, et semblait trouver une excuse dans le merveilleux progrès des recettes. Tout concourait à grossir celles-ci, même un malheur public. Les ravages du phylloxéra, en contraignant la France à recourir aux vins étrangers, faisaient passer brusquement l'importation des vins italiens d'une moyenne de 350,000 hectolitres à plus de deux millions d'hectolitres, et augmentaient notablement le produit des douanes. La fièvre de la spéculation enfantait journellement des banques nouvelles, des sociétés de crédit et des sociétés industrielles, des compagnies d'assurances, des compagnies pour l'exploitation des mines, pour l'éclairage par le gaz et pour les eaux, et toutes ces créations éphémères commençaient par payer un lourd tribut à l'enregistrement et au timbre. Les ouvriers, attirés de l'étranger, au nombre de plusieurs centaines de mille, par les entreprises qui renversaient des quartiers entiers dans toutes les grandes villes, par les travaux des ports et par la construction des nouveaux chemins de fer, faisaient prendre un essor inattendu à tous

les impôts de consommation. En dépit des dégrèvements déjà opérés, les recettes réalisées en 1880 dépassèrent de 159 millions les évaluations de la loi de finance : l'enregistrement et le timbre entraient dans cet accroissement pour 70 millions, les douanes pour 54 millions, les contributions indirectes pour 18 millions, et l'impôt sur les valeurs mobilières pour 5. Les dépenses effectuées dépassèrent de 77 millions les crédits ouverts au budget ordinaire ; mais comme une partie des crédits du budget extraordinaire ne furent pas employés et furent reportés aux exercices suivants, cette énorme plus-value de 159 millions permit au Ministre des finances de faire miroiter aux yeux du Parlement un excédent de recettes apparent de 130 millions. Nous disons apparent, parce que la majeure partie des dépenses extraordinaires, soit 415 millions, n'étant couvertes par aucune recette effective, durent être empruntées, et accrurent d'autant la dette du pays.

Avec la pratique adoptée, et désormais érigée en système, de rejeter arbitrairement sur l'avenir, par des renouvellements, une partie des échéances du présent, tout en émettant journellement de nouvelles obligations pour les travaux en cours, on ne pouvait manquer d'arriver à ce résultat que la totalité des fonds inscrits au chapitre V du budget des finances serait absorbée par les seuls intérêts à servir, et qu'il ne serait plus possible de rembourser une seule obligation. On devait donc être contraint, dans un délai qu'il était déjà facile de calculer, de dégager ce chapitre V en transférant une partie de ses charges à la dette consolidée au moyen d'un emprunt, et la même

opération serait à recommencer au bout de quelques années. Tous ces crédits, que le Parlement votait si facilement pour les écoles, pour les chemins vicinaux, pour les chemins de fer étaient donc en réalité autant d'additions à la dette nationale, puisqu'ils n'étaient pas payés sur le produit de l'impôt; et le grand mot d'amortissement, dont les Ministres des finances et les rapporteurs du budget faisaient étalage, était le plus trompeur des mirages, tant que par des renouvellements ou des émissions nouvelles on continuait à emprunter plus qu'on ne remboursait. On eût été fort mal venu à tenir ce langage à une Chambre peu experte en matière de finance et qui, au surplus, ne voulait pas être éclairée. Elle préférait en croire sur parole les orateurs qui lui traçaient un tableau brillant de la situation financière, et qui glorifiaient ses prodigalités et ses imprudences. Aussi fit-elle le meilleur accueil au projet de budget pour 1881, qui lui fut apporté, le 30 janvier 1880, par M. Magnin. Le Ministre se félicitait de pouvoir, tout à la fois, satisfaire aux exigibilités du Trésor, augmenter la dotation des services publics, et proposer de nouveaux dégrèvements sans recourir à des renouvellements et sans rien prélever sur les excédents disponibles des exercices antérieurs : il rapportait ce résultat à l'accroissement du rendement des impôts, « accroissement, disait-il, que nous devons à la paix publique et à la confiance du pays dans les institutions qu'il s'est librement données. »

Après avoir expliqué qu'il augmentait de 24 millions les crédits affectés aux dépenses administra-

tives, qu'il consacrait 30 millions à des atténuations des impôts sur les vins, et qu'il réservait 17 millions et demi pour l'imprévu, le Ministre terminait son exposé sur le mode lyrique : « Qu'il nous soit permis, disait-il, de nous féliciter avec le Parlement et avec la nation tout entière de la situation prospère des finances de la République, qui se sont si heureusement relevées après les dures épreuves que le pays a traversées. C'est là un spectacle qui est bien fait pour montrer quelles merveilleuses ressources présente notre pays, quand on gère la fortune publique avec prudence et quand on gouverne en s'inspirant de la volonté nationale. »

Il faut rendre à M. Magnin cette justice qu'il donnait un bon exemple en inscrivant aux dépenses la somme nécessaire à rembourser la totalité des obligations qui venaient à échéance en 1881 ; que ses évaluations de recettes, correctement calculées d'après les rendements de 1878, étaient modérées, et qu'il s'efforçait de couvrir les dépenses ordinaires avec le produit des impôts, sans recourir à des ressources contestables. Il eût été désirable de consacrer toutes les sommes disponibles à réduire un passif qu'on n'avait cessé d'accroître ; toutefois, le dégrèvement proposé par le Ministre n'avait rien d'excessif. Malheureusement, ce budget sage et bien ordonné ne tarda pas à être bouleversé de fond en comble par son auteur lui-même.

Les élections générales qui devaient avoir lieu en 1881 étaient la préocupation constante de la majorité parlementaire et de son chef, M. Gambetta. Dégrever les vins était une bonne préparation aux élections,

car c'était donner une satisfaction au Midi, toujours porté à se plaindre, mais il était indispensable de faire aussi quelque chose pour le Nord, dont une des industries les plus considérables, la fabrication du sucre, avait été plus lourdement frappée que toute autre par l'Assemblée Nationale; il fut jugé impossible de ne pas tenir compte de ses réclamations. En expliquant pourquoi il proposait de dégrever les vins plutôt que les sucres, le Ministre avait donné de sa décision des raisons fort plausibles; il se chargea de se réfuter lui-même, avant que l'été fût venu. Il apporta, le 8 juin, à la Chambre un projet de dégrèvement des sucres, applicable à partir du 1er octobre de l'année en cours, et qui devait faire perdre au Trésor une quinzaine de millions sur les recettes de cet exercice 1880, déjà si fort tourmenté, et 80 millions sur les recettes de 1881.

La commission du budget, qui considérait les mesures de dégrèvement comme une de ses prérogatives essentielles, ne voulut pas demeurer en reste avec le Ministre : elle représenta que le dégrèvement accordé aux vins se réduisait à des proportions presque insignifiantes, lorsqu'on le comparait à celui qui était proposé pour les sucres, et elle exigea qu'il fût porté au moins à 70 millions. Le Ministre ne résista point et le 2 juillet, dans un discours où il se félicitait d'avoir eu la main forcée, et se faisait honneur d'avoir préparé sa propre défaite, il expliqua comment il comptait combler l'énorme vide qui allait être fait dans les recettes. Il avait commencé par évaluer à 80 millions la perte que son projet infligerait au Trésor; mais il espérait que l'abaisse-

ment des droits, qui n'était pas moindre de 50 pour cent, aurait pour conséquence un accroissement de la consommation qui atténuerait la perte du Trésor ; il n'estimait donc plus celle-ci qu'à 15 millions pour 1880 et 60 millions pour 1881. Il compensait les 15 millions de 1880 en faisant entrer dans les recettes de cet exercice 17.770.952 francs, reliquat de ces fameux 96 millions reportés du premier compte de liquidation au second, et que nous avons déjà vus figurer plusieurs fois. M. Magnin les considérait comme disponibles parce qu'il n'en avait pas encore été passé écriture dans les comptes du Trésor. Pour 1881 le procédé adopté était encore plus simple : sur les excédents vrais ou supposés des exercices antérieurs qui avaient déjà servi à équilibrer fictivement plusieurs budgets, 106 millions n'avaient pas encore reçu cette affectation. Le Ministre, oubliant qu'il s'était fait honneur, au mois de janvier précédent, d'avoir équilibré son budget sans rien emprunter aux exercices antérieurs, prélevait 60 millions pour l'exercice 1881, et il aurait voulu réserver les 46 autres pour 1882, ne se flattant pas que les progrès de la consommation pussent compenser dès la première année une réduction aussi considérable de l'impôt; mais il avait compté sans la commission. Celle-ci, pour arriver au chiffre de 70 millions, avait besoin de 40 millions, en sus de 30 déjà inscrits au budget primitif : elle en trouvait 20 par des économies et surtout en majorant arbitrairement certains chapitres des recettes, elle ne savait où prendre les 20 derniers millions. « La commission, c'est M. Magnin qui parle, m'a demandé si je consentirais à mettre à sa disposition

une somme de 20 millions. Cette somme de 20 millions, elle la prélèverait sur la seconde portion des excédents des exercices antérieurs, sur les 46 millions affectés à la balance du budget de 1882.

« J'ai consenti à ce que cette somme de 20 millions, qui devait recevoir son affectation dans le budget de 1882, prît sa place dans le dégrèvement des vins au budget de 1881, mais à la condition expresse que cette somme serait restituée au budget de 1882, afin que cet exercice pût se présenter en équilibre. La commission a accepté. »

Ce singulier marchandage entre un Ministre des finances et une commission du budget, ces sommes prêtées temporairement pour obtenir un équilibre momentané, ces millions transférés d'un budget à un autre, mais avec clause de retour : tout cela n'est-il pas caractéristique de l'étrange façon dont s'élaborait la loi de finance ? On détruisait les recettes dans un intérêt purement électoral, on dissimulait des dépenses pour que l'équilibre parût intact et l'on alignait des chiffres en famille, sans s'inquiéter de les rendre sérieux. N'était-on pas à l'abri de tout contrôle avec une opposition frappée d'un ostracisme sans exemple et soigneusement maintenue dans l'impossibilité de rien connaître et de rien vérifier?

Au moment où le Ministre des finances et la commission du budget rivalisaient ainsi d'ardeur pour porter atteinte aux recettes du Trésor, un document officiel paraissait qui aurait dû leur ouvrir les yeux et leur faire comprendre la nécessité de ménager scrupuleusement les sources du revenu public. Les lois

du 23 mars 1874 et du 23 août 1876, relatives au compte de liquidation et reconnues applicables au budget extraordinaire, prescrivaient que dans les trois premiers mois qui suivraient la clôture de chaque exercice, il fût rendu compte, chapitre par chapitre, de l'emploi des crédits alloués à titre extraordinaire. Cette prescription avait cessé d'être observée depuis 1876. M. Léon Say s'était borné, en mai 1879, à demander à ses bureaux une note qu'il avait communiquée à la commission du budget. Il en résultait qu'au 1er janvier 1879 il restait encore à émettre 252 millions des obligations autorisées en vue de couvrir les dépenses du second compte de liquidation, celles de ces dépenses qui étaient devenues exigibles ayant été provisoirement soldées au moyen des encaisses du Trésor. Quant aux rentes amortissables, dont l'émission avait été autorisée par l'article 3 de la loi du 12 avril 1879 pour couvrir les dépenses du budget extraordinaire de 1879, on n'avait pas encore eu, pour la même raison, besoin de les émettre. La note exprimait la confiance que, vu l'abondance des encaisses du Trésor, il n'y avait pas lieu de procéder à leur émission avant 1880.

M. Magnin avait fait faire un travail plus complet et il le fit insérer, avec la date du 1er juin 1880, dans le *Journal officiel*, sous la forme d'un rapport au président de la République. On doit savoir à M. Magnin d'autant plus gré de cette publication qu'elle est demeurée unique, aucun des successeurs de ce Ministre n'ayant jugé à propos de se conformer aux prescriptions de la loi. Il résultait de ce rapport qu'à la date du 31 décembre 1879, le nombre des obli-

gations sexennaires restant à émettre pour le second compte de liquidation était encore de 190 millions. Il y avait lieu d'émettre, en rentes amortissables, 415 millions pour le budget extraordinaire de 1879; et en vertu des lois des 21 décembre 1879 et 23 mars 1880, une somme d'un peu plus de 624 millions pour le budget extraordinaire de 1880. Il restait, en outre, à pourvoir de la même façon aux dépenses du budget extraordinaire de 1881, qui s'élevait à 715 millions.

Le Gouvernement avait ainsi à se procurer, par émission d'obligations et de rentes amortissables, une somme de 1.944.739.031 francs 45, c'est-à-dire près de deux milliards. Pour atténuer l'impression qu'un tel chiffre ne pouvait manquer de produire, le Ministre ajoutait : « Il est, d'ailleurs, bien entendu, non seulement que l'émission de cette somme n'aura lieu, suivant les termes formels de la loi, que dans la limite des dépenses engagées et à mesure des besoins, mais encore que, à raison des ressources de trésorerie dont le Trésor dispose, je m'efforcerai de retarder le plus longtemps possible le moment où il sera nécessaire de recourir à l'emprunt. »

Le premier emprunt public put être différé, en effet, jusqu'en mars 1881 ; mais comprend-on l'aveuglement d'un Gouvernement et d'une Chambre qui, en face de la perspective d'emprunter à bref délai deux milliards, ont pu sacrifier d'un seul coup 140 millions de recettes assurées? Cette conduite est d'autant moins excusable que le même Ministre devait, quelques mois plus tard, confesser devant la Chambre que de 1876 à 1880 la dépense totale avait été de 16 milliards 356 millions et qu'elle avait dépassé

d'environ 2 milliards les recettes réalisées; la dette s'était donc accrue en moyenne d'un demi-milliard par année. Il n'est pas hors de propos d'indiquer, en passant, à quelles sources s'alimentaient ces encaisses du Trésor assez abondantes pour permettre au Ministre des finances de payer des centaines de millions avant d'user des autorisations d'emprunt qui lui avaient été accordées. La première était la faculté d'émettre à volonté des obligations sexennaires ou des bons du Trésor ; la seconde, qui provenait de l'exagération des travaux publics, était les cautionnements des entrepreneurs et les fonds de concours avancés par les localités pour hâter l'exécution des entreprises dont elles devaient profiter ; la troisième, la plus productive de toutes, était les versements faits au Trésor par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte des caisses d'épargne dont les dépôts s'étaient considérablement accrus depuis qu'on avait intentionnellement élevé de 1.000 à 2.000 francs la limite maximum des livrets et multiplié les facilités accordées aux déposants. Tout cet argent était de l'argent d'emprunt, et contribuait à faire prendre à la dette flottante des proportions dangereuses, ainsi qu'on n'allait pas tarder à s'en apercevoir; mais, pour le moment, les caisses étaient bien garnies et on n'en demandait pas davantage: il semblait que le progrès constant des recettes publiques dût faire taire toute critique.

CHAPITRE VIII

IRRÉGULARITÉS FINANCIÈRES

Le budget de 1881 était le quatrième qu'on mettait en équilibre au moyen d'imputations sur les excédents prétendus des exercices antérieurs. Cette pratique avait été inaugurée timidement en 1878; on s'était contenté alors d'imputer 1.182.000 francs sur l'excédent de 1876, mais le procédé fut trouvé commode et, en 1879, tout en rejetant 67 millions de dépenses ordinaires sur le budget d'emprunt, on imputa 119 millions et demi sur les excédents de recettes de 1875, de 1876 et de 1877. L'année suivante, 48 millions furent imputés sur les excédents de 1876, 1877 et de 1878; enfin les excédents de recettes de 1877, de 1878 et de 1879, étaient, on vient de le voir, censés fournir 80 millions au budget de 1881, et le surplus était d'avance affecté à l'année suivante. Il est donc indispensable de s'expliquer sur un procédé qui consistait à grossir indûment le chiffre des recettes en faisant figurer comme recettes effectives, à côté des perceptions et des encaissements opérés par le Trésor, des ressources étrangères à l'exercice et qu'on était en droit de considérer comme fictives. L'incorrection de ce procédé financier est d'autant

moins contestable qu'on disposait de ces excédents avant qu'ils eussent reçu la consécration légale. En effet, les excédents ou les insuffisances d'un exercice n'acquièrent un caractère de certitude et ne deviennent indiscutables qu'après le vote de la loi qui règle définitivement les comptes de cet exercice : jusqu'à ce vote, on est seulement en face de chiffres provisoires qui peuvent varier et qui varient souvent en plus ou en moins, d'après les rectifications apportées à certains comptes. Cela est si vrai qu'avec le désordre qui s'était introduit dans la comptabilité de certains ministères, on avait déjà vu et on devait voir encore des crédits être annulés et reportés par une loi sur un exercice subséquent, pour être rétablis par une autre loi au compte de l'exercice auquel ils avaient été enlevés quelques mois auparavant. Nous en avons déjà cité des exemples pour les budgets ordinaires de 1879 et de 1880. Quant aux budgets extraordinaires, celui de 1880, tel qu'il ressortait des lois des 20 novembre 1879 et 23 mars 1880, s'élevait à 615 millions. Quatre lois y ajoutèrent successivement 31 millions 1/2, puis 21 millions, puis 1.500.000 francs, et enfin 153 millions, et le portèrent ainsi au chiffre total de 822 millions; puis une série de décrets le ramenèrent à 582 millions, c'est-à-dire au-dessous du chiffre primitif, en reportant le surplus au budget extraordinaire de 1881. Celui-ci, à son tour, par cinq lois, rendues du 22 décembre 1880 au 8 avril 1881, avait été porté à 682 millions : par l'effet de diverses lois, qui avaient alternativement pour objet de l'augmenter et de le réduire, il était arrivé, en avril 1882, à 948 millions,

et ce n'était pas encore son chiffre définitif. Comment se reconnaître au milieu de ce va-et-vient continuel des crédits? Quel ordre et quelle clarté pouvaient subsister dans les budgets avec ce chassé-croisé de millions qui se dérobaient brusquement pour reparaître avec la même soudaineté !

Malgré ce désordre et à la faveur de cette obscurité, on n'hésitait pas à disposer d'excédents non seulement provisoires, mais destinés à le demeurer longtemps encore, puisque les lois de règlement des comptes étaient en retard de huit ou neuf ans. Eussent-ils été définitivement acquis, on n'aurait pas eu le droit d'en faire cet usage. En effet, ces excédents reviennent de droit à la dette flottante; ils en constituent l'actif ou plus exactement la contre-partie : la dette flottante est la conséquence des insuffisances de recettes qui ont contraint le Trésor à emprunter les fonds qu'il n'avait pas : de même, les excédents de recettes servent à éteindre ces emprunts temporaires, et, en réalité, dans la pratique, ils ne reçoivent pas d'autre emploi. Ils ne peuvent jamais constituer une ressource effective, susceptible de défrayer une dépense quelconque. A voir les Ministres et les commissions du budget inscrire gravement au budget des recettes ces imputations sur les excédents d'exercices antérieurs, un lecteur naïf pourrait s'imaginer qu'il existe au ministère des finances un coffre-fort spécial, une sorte de tire-lire gouvernementale dans laquelle on dépose scrupuleusement les excédents de recettes, et qu'à l'occasion on puise dans cette tire-lire les millions dont on a besoin pour équilibrer le budget. Il va sans

dire que les choses ne se passent pas ainsi : à mesure qu'il encaisse les recettes, le Trésor les emploie aux payements de chaque jour et à l'acquittement des créances qui arrivent à échéance : par conséquent, imputer une dépense sur un excédent de recettes antérieur à l'exercice courant, c'est simplement décider que le Trésor remettra en circulation les bons ou les obligations qu'il a pu éteindre, ou bien qu'il empruntera à nouveau une somme égale au crédit ainsi doté : ce n'est pas fournir une ressource au Ministre des finances, c'est sanctionner un pur jeu d'écriture.

Veut-on avoir, au sujet de ces imputations, une appréciation qui ne saurait être suspecte ? Un article de la loi, votée à la fin de 1885 par la Chambre des députés pour encourager la formation des sociétés de secours mutuels, accroissait la dotation, affectée à cet objet, de dix millions imputés partie sur les excédents de 1879 et partie sur ceux de 1880. Dans la séance du 8 avril 1886, M. le sénateur Merlin, au nom de la commission sénatoriale des finances, repoussait cet article en ces termes : « Nous avons voulu examiner ce que présentait de sérieux et de fondé l'imputation qui est faite de ces dix millions, dans l'article 21, sur les excédents des exercices 1879 et 1880. Ces excédents constituent-ils bien une ressource ?... *Incontestablement non*. Dans les écritures, dans la comptabilité du Trésor, ils peuvent avoir été réservés ; et si nous examinons la situation des exercices 1879 et 1880, situation incontestablement provisoire, puisque les comptes de ces exercices n'ont pas encore été soumis au Par-

lement, nous voyons que 10 millions ont fait l'objet d'une réserve; mais qu'est-ce que cela ? *C'est purement et simplement un jeu d'écriture ;* et, par conséquent, lorsqu'il s'agira de donner aux sociétés de secours mutuels la somme de dix millions que demande le projet, ce sera dix millions qu'il faudra prendre; sur quoi ? sur les ressources de la dette flottante... Je crois qu'il suffit de poser la question pour que le Sénat adopte l'avis de la commission des finances. Ce n'est pas le moment d'augmenter encore le découvert du Trésor d'une somme de dix millions. »

En 1886, l'heure de la sagesse avait déjà sonné, et l'article en question fut rejeté. La commission sénatoriale eut donc gain de cause; mais elle n'avait pas fait seulement le procès d'un article de loi isolé: elle avait, à plus forte raison, condamné formellement les lois de finance qui, précédemment, avaient imputé 48, 80 et jusqu'à 119 millions sur des excédents provisoires, et aligné toute une série de budgets au moyen de ces formidables « jeux d'écritures ».

Il est, enfin, une autre considération qui ne saurait être passée sous silence. Lorsque le Ministre inventif, qui a introduit dans la préparation des budgets tant de mesures judicieuses et d'expédients hasardeux, M. Léon Say, imagina le premier d'équilibrer le budget ordinaire en atermoyant, au moyen de renouvellements, une partie des obligations du Trésor qui arrivaient à échéance, nous avons vu qu'il introduisit dans la loi de finance un article qui affectait les excédents de recettes d'une manière toute spéciale, et avant tout autre emploi, à l'extinc-

tion des obligations ainsi renouvelées. Les excédents de recettes avaient donc une destination légale, une affectation obligatoire dont on ne pouvait les détourner. Les imputations par lesquelles on a, en apparence, équilibré plusieurs budgets, étaient donc autant d'illégalités ; car si la prescription votée sur l'initiative de M. Léon Say n'a jamais été observée, elle n'en subsistait pas moins.

La loi de finance de 1881 était doublement incorrecte. D'une part, elle faisait figurer aux recettes des ressources qui n'étaient pas effectives, ou dont on n'avait pas le droit de disposer, et, d'autre part, le budget ordinaire ne comprenait pas toutes les dépenses qui auraient dû y être inscrites. Les abus inhérents à l'existence d'un budget extraordinaire n'avaient pas cessé de grandir. On ne s'était point préoccupé de définir avec quelque précision ce qui était extraordinaire et ce qui ne l'était pas ; les Ministres des finances s'aperçurent bien vite qu'ils avaient à leur disposition deux moyens d'équilibrer artificiellement le budget général : le premier, que nous avons déjà signalé, consistait à rejeter sur l'avenir, par des renouvellements, une partie des engagements échus du Trésor; le second, encore plus simple, se réduisait à transférer, sans mot dire, un certain nombre de dépenses du budget ordinaire au budget extraordinaire afin de les faire supporter à l'emprunt. Par un phénomène étrange, à mesure que le Ministère des travaux publics, prenant la place précédemment occupée par le ministère de la guerre, devenait la source des dépenses les plus considérables, et lorsqu'on devait s'attendre à ce que son

budget présentât de notables accroissements, on voyait, au contraire, les crédits demandés pour ce département demeurer au-dessous des chiffres antérieurs et décroître graduellement de 30 ou 40 millions. L'étonnement cessait, il est vrai, lorsqu'après avoir comparé les budgets ordinaires de plusieurs années successives, on prenait les budgets extraordinaires et qu'on retrouvait à ces budgets les crédits dont on avait constaté la disparition ou l'affaiblissement. Il y avait eu simplement transfert d'un des deux budgets à l'autre. Ayant à combattre une imputation de crédit sur le budget extraordinaire, M. Magne disait, avec son bon sens ordinaire : « La rectification d'une route peut être une dépense accidentelle et extraordinaire pour la localité où elle s'exécute, mais comme on exécute nécessairement, tous les ans, un certain nombre de rectifications semblables, le crédit destiné à y faire face représente une dépense permanente, et doit figurer au budget ordinaire. » Le temps de cette rigueur était passé.

Il ne devait, d'abord, y avoir de parties prenantes au budget extraordinaire que les travaux publics, la guerre et la marine; mais tous les départements ministériels se découvrirent bientôt des constructions neuves à élever, des réparations accidentelles à effectuer; et ils obtinrent d'autant plus facilement l'inscription au budget extraordinaire des crédits qu'ils réclamaient que ces crédits étaient plus discutables ou d'une urgence moins facile à démontrer. Pour 1880, on rejeta sur le budget d'emprunt 90 millions de dépenses qui auraient dû être inscrites au budget ordinaire, et pour 1881 on alla jusqu'au

chiffre de 121 millions. Le budget de 1881, dont nous nous occupons, est, en effet, celui où cet abus atteignit les proportions les plus scandaleuses. Huit ministères, l'intérieur, les postes, les finances, l'instruction publique, l'agriculture, la guerre, la marine et les travaux publics, se déchargèrent ainsi sur le budget d'emprunt d'une partie de leurs dépenses normales. Le ministère de la guerre paya de cette façon les transports de troupes, les achats de poudre et de munitions pour renouveler l'approvisionnement des arsenaux, les réparations d'armes, les dépenses de remonte et de harnachement; le ministère de la marine en fit autant pour une partie du matériel naval et pour les travaux d'entretien des ports; les autres départements, pour la reconstruction, l'agrandissement ou la réparation des édifices ministériels. L'abus était si criant qu'une réaction ne pouvait manquer de se produire et, dès l'année suivante, le Sénat devait rayer du budget extraordinaire et faire reporter au budget ordinaire un crédit de 16 millions demandé par le Ministre de la marine, pour ce motif qu'il s'agissait d'une dépense normale qui n'avait point le caractère de celles auxquelles pourvoyait précédemment le compte de liquidation.

CHAPITRE IX

PROGRESSION DES DÉPENSES ET DES DÉGRÈVEMENTS (1882)

Grossi de 80 millions de ressources fictives, allégé, au détriment du budget extraordinaire, de 126 millions de dépenses qu'il aurait dû supporter, bénéficiant, enfin, de plus-values sans exemple, le budget de 1881 ne pouvait manquer de dépasser les brillants résultats de 1880. Le budget ordinaire de 1880 avait été fixé par la loi du 21 décembre 1879 à 2 milliards 749.485.756 fr. en recettes et à 2.749.716.800 francs en dépenses, ce qui ne supposait qu'un excédent de 231.044 francs seulement. Les recettes nettes dépassèrent de 169.809.000 francs les évaluations et de 107.586.000 francs les résultats de 1879. Le budget de 1881 avait été fixé par les lois des 23 et 29 décembre 1880 à 2.763.208.789 francs en recettes et à 2.762.480.817 fr. en dépenses, avec un excédent de recettes de 727.972 francs. Les recettes réalisées présentèrent une plus-value totale de 225 millions, dans laquelle l'enregistrement et le timbre entrèrent pour 63 millions, l'impôt sur les valeurs mobilières pour 7, les douanes pour 60, les postes pour 13 et les contributions indirectes pour 81. L'énorme recette de l'enregistrement et du timbre indique suffisamment

que la fièvre de la spéculation était alors à son comble : la chute devait être aussi rapide que l'avait été le mouvement d'ascension.

La recette totale fut de 2.907.835.000 francs. Bien que les dépenses eussent dépassé les prévisions de plus de cent millions, à raison de l'expédition de Tunisie, qui nécessita l'ouverture d'une série de crédits supplémentaires pour la guerre et pour la marine, et de la loi du 11 juin 1881, qui, en supprimant la rétribution scolaire et en mettant à la charge de l'État les insuffisances de ressources des communes, accrut d'un seul coup de 20 millions les dépenses du ministère de l'instruction publique ; il demeura encore un excédent de 107 millions. Cet excédent n'était qu'apparent en présence d'un budget extraordinaire qui dépassait 700 millions et n'en devait pas moins, à défaut de ressources plus réelles, servir à équilibrer, dans les écritures, plusieurs des budgets ultérieurs.

Cet accroissement inespéré des recettes, dû, pour la plus grande partie, à la courageuse initiative de l'Assemblée Nationale, montre qu'avec plus de sagesse et de prévoyance il eût été loisible au Gouvernement, soit d'exécuter le programme tracé par M. Thiers, en préparant par des réductions de la dette la diminution des impôts, soit d'accroître dans des proportions suffisantes la dotation des travaux publics, en mesurant l'importance des entreprises aux ressources disponibles, au lieu d'ouvrir à tort et à travers des chantiers sur tous les points du territoire. Cent millions, sagement employés chaque année, et l'abstention de tout emprunt auraient pro-

curé à la France des finances d'une solidité et d'une élasticité incomparables, qui lui auraient rendu faciles, en cas de crise, les plus grands efforts.

On ne voulut voir dans ces recettes abondantes qu'un encouragement à la dépense, et la justification de toutes les prodigalités. Déjà, les créations de nouveaux emplois et le relèvement d'une foule de traitements avaient accru de près de 300 millions les dépenses administratives; les emprunts contractés sous diverses formes, les pensions accordées aux prétendues victimes du 2 décembre, la multiplication des retraites anticipées pour faire vaquer des emplois, ajoutaient continuellement aux charges de la dette; les expéditions de Tunisie et de Madagascar, bientôt suivies de la guerre du Tonkin, pesaient lourdement sur le Trésor; et les dépenses pour les écoles prenaient les proportions les plus inquiétantes. Les plus-values annuelles, quelque considérables qu'elles fussent, étaient absorbées, et au delà, à mesure qu'elles se produisaient, et voici qu'on se mettait à toucher aux recettes. Il est vrai que M. Brisson avait, en 1880, accru de six millions les ressources du budget par l'établissement d'une taxe spéciale sur les congrégations religieuses !

En présence de ces faits avérés, le rapporteur général du budget de 1882, M. Rouvier, fit de la situation financière la peinture la plus brillante. Un milliard de dettes amorties en quatre années, 289 millions d'impôts supprimés pendant la même période, 1.500 millions dépensés en travaux, la dotation de l'instruction publique triplée et un budget en équilibre : telle était l'œuvre dont M. Rou-

vier faisait honneur à la législature qui allait comparaître devant les électeurs. Il en était de cet exposé comme de toutes les oraisons funèbres : il donnait plus d'une entorse à la vérité. Le budget n'était pas en équilibre, puisque les recettes ne suffisaient pas à couvrir les dépenses ; on n'avait pas amorti un milliard, puisque 1.500 millions dépensés en travaux publics avaient été empruntés et bien d'autres sommes avec celle-là ; enfin, les suppressions d'impôts, prématurément opérées, devaient avoir pour conséquence immédiate un déficit au moins équivalent dans les budgets suivants.

M. Magnin s'était montré moins optimiste dans son projet de budget déposé le 21 janvier 1881. Il prévoyait que le souci de la réélection allait faire éclore au sein de la Chambre une multitude de propositions de dégrèvements. Il faisait appel à la sagesse et la prudence de la Chambre ; il demandait qu'on laissât au moins écouler les premiers mois de 1881 ; il se défendait toutefois d'être hostile aux allègements d'impôts et d'avoir « renoncé à cette politique des dégrèvements, si féconde en bienfaits et si profitable » ; mais le fond de sa pensée était dans la déclaration suivante : « Après les grands dégrèvements qui affectent principalement les exercices 1881et 1882, nous aurions été téméraires en vous proposant, *dès maintenant,* de nouveaux abandons d'impôts sans savoir comment se comportera l'exercice 1881 qui servira de base aux évaluations de recettes de 1883. »

Prenant pour bases de ses évaluations les résultats réalisés en 1880, le Ministre comptait que les recettes

de 1882 dépasseraient de 72 millions les prévisions faites pour 1881. Par suite, il affectait 18.602.845 fr. aux services généraux des ministères; 7.527.696 fr. aux frais de régie et d'exploitation des impôts; enfin, 28.914.250 francs au service de la dette. C'était une prévision pour l'emprunt qui était imminent. Le Ministre disait, en effet : « Les dépenses considérables inscrites au budget extraordinaire pour les exercices 1879,1880 et 1881, celles que nous demandons au budget de 1882 ne peuvent être couvertes que par la voie de l'emprunt. Les ressources de la dette flottante ont permis de différer jusqu'à ce jour l'émission de nouvelles rentes 3 0/0 amortissables; mais le Ministre des finances devra, à un certain moment, user des droits qui lui sont conférés par la loi. Il importe donc de donner un gage sérieux aux souscripteurs des futurs emprunts, en accroissant la dotation inscrite au budget du ministère des finances pour les intérêts et l'amortissement des capitaux du budget extraordinaire. »

Le Ministre n'avait disposé ainsi que de 55 millions sur les 72 millions que les évaluations lui promettaient. Il restait près de 18 millions dont il ne faisait pas emploi, tout en indiquant qu'il serait loisible de les appliquer jusqu'à concurrence de 15 millions environ à exonérer les communes des 4 centimes additionnels dont on leur avait imposé le vote pour compenser la suppression de la rétribution scolaire.

Cela ne parut pas suffisant à la commission du budget. Le Gouvernement avait recommandé à la Chambre de ne pas s'attarder dans la discussion de la loi de finance qui fut effectivement votée, pour

cette fois, dans les derniers jours de juillet ; et tout le monde savait que ce vote serait suivi, à bref délai, de la convocation du corps électoral ; mais précisément parce que c'était une année d'élections générales, il était nécessaire que le budget fût établi de façon à impressionner favorablement les électeurs. Le projet de M. Magnin ne satifaisait pas à cette exigence de la situation : aussi la commission jugea-t-elle à propos de le remanier complètement, afin d'introduire de nouveaux dégrèvements dans ce budget qui ne s'équilibrait déjà qu'en renouvelant 68 millions d'obligations sur les 170 millions à l'échéance de 1882. Elle considérait comme une nécessité politique de modifier dans ses conséquences financières la loi, récemment votée, sur la gratuité de l'enseignement primaire. Elle voulait décharger les communes de l'obligation qui leur était faite, et qu'elles avaient fort mal accueilie, de s'imposer 4 nouveaux centimes additionnels en remplacement de la rétribution scolaire ; mais la mise à la charge de l'État de ces 4 centimes exigeait 15 millions, et, par voie de conséquence, 7 autres millions pour les dépenses accessoires de l'enseignement auxquelles les communes devaient pourvoir par un prélèvement d'un cinquième sur leurs revenus ordinaires et dont on les exonéra. La commission voulait, en même temps, supprimer l'impôt sur les papiers d'impression qui excitait fort la mauvaise humeur des journaux, mais qui rapportait 14 millions et demi ; enfin, elle voulait assurer l'exécution immédiate de la loi qui venait d'accorder des primes à la marine marchande.

Tout le monde devait donc avoir sa part dans le gâteau financier ; mais comment compenser les recettes qu'on abandonnait? Comment payer les dépenses que l'on créait ? La commission commença par réduire de 19 millions les crédits demandés pour divers ministères : effort louable, mais dont les effets furent détruits, aussitôt après la session, par l'éclosion de crédits supplémentaires qui restituèrent aux Ministres les fonds qu'ils avaient abandonnés à regret. Elle se tourna ensuite vers les recettes. Le produit des douanes avait été considérablement accru en 1879 et 1880 par l'importation des vins étrangers. Le Ministre des finances, avec une prudence digne d'éloge, avait considéré que cette importation, conséquence de faits exceptionnels, ne se maintiendrait pas au même niveau, et il avait cru devoir réduire de 10 millions les recettes à attendre des droits sur les vins étrangers à percevoir en 1882. La commission taxa le Ministre d'un optimisme excessif; elle décida que nos vignobles ne pouvaient et ne devaient pas guérir du fléau qui les avait frappés, et elle rétablit aux prévisions de recettes les 10 millions que le Ministre avait retranchés. Elle inscrivait également aux recettes 5 millions à provenir de l'application du nouveau tarif général des douanes, bien qu'on ignorât encore dans quelle mesure ce tarif serait appliqué et quelle influence il exercerait sur le produit des douanes. Enfin, en élevant arbitrairement de 4 millions et demi le rendement présumé de l'impôt sur les sucres, la commission obtint, en écriture, 6 millions dont elle avait besoin, et, déduction faite des dégrèvements qu'elle

déclarait indispensable d'opérer, le budget se trouvait présenter un excédent de recettes de 600.000 fr.

C'était se contenter de peu que de s'en tenir à un excédent aussi faible; mais la commission du budget escomptait, sans hésitation, des plus-values qu'elle considérait comme inévitables et que son rapporteur fit miroiter aux yeux de la Chambre. Aussi, nombre de députés, jaloux de conquérir aux dépens du budget les suffrages de leurs électeurs, s'empressèrent de renchérir sur l'optimisme de la commission, en portant à la tribune des demandes de dégrèvement ou des propositions de dépense. M. Magnin jeta un cri d'alarme et revendiqua pour le Gouvernement l'initiative en matière de finance. « Lorsqu'on proposera, dit-il à la Chambre, d'engager une dépense exagérée ou téméraire, le Ministre des finances interviendra, et, dût sa popularité en souffrir, il saura vous dire : Il n'est que temps de vous arrêter. »

Cet avis, M. Magnin eut plus d'une fois l'occasion de le répéter dans le cours de la discussion du budget. Il ne put faire repousser une résolution dont l'adoption montra encore avec quelle aveugle confiance les députés comptaient sur le progrès indéfini du revenu public. La Chambre décida que, sur les excédents de recettes de cet exercice 1882, qui ne devait s'ouvrir que dans 6 mois et dont elle préjugeait le résultat, il serait prélevé, avant tout autre emploi, 40 millions qui formeraient la dotation d'une caisse de secours en faveur de l'agriculture. L'exercice 1882 ayant été réglé en déficit, le prélèvement en question ne put avoir lieu : les crédits demandés

pour l'expédition du Tonkin déterminèrent même, au dernier moment, la Chambre à repousser le dégrèvement de l'impôt sur le papier, pour n'avoir pas à voter le budget avec un déficit trop manifeste.

CHAPITRE X

LA SECONDE ÉMISSION DE RENTES AMORTISSABLES

Le tardif accès de prudence dont M. Magnin avait été pris, au cours de la discussion du budget de 1882, s'explique par les embarras que lui causait la grande opération financière accomplie au printemps. En votant les budgets extraordinaires de 1879, de 1880 et de 1881, le Parlement avait édicté, chaque fois, qu'il serait pourvu aux dépenses de ces budgets au moyen « du produit de la négociation de valeurs conformes à celles dont la création avait été autorisée par la loi du 11 juin 1878 », c'est-à-dire au moyen d'émissions de rentes amortissables. On a vu que ces émissions avaient pu être différées pendant deux années par un recours à la dette flottante, mais qu'en présentant le budget de 1882, le Ministre des finances avait indiqué qu'il allait être contraint d'user des autorisations qui lui avaient été données. Le Ministre se résolut à émettre, d'un seul coup, une quantité de rentes suffisantes pour couvrir les dépenses des deux budgets extraordinaires de 1879 et de 1880, qui atteignaient un milliard. Un décret en date du 7 mars 1880 lui donna l'autorisation « de réaliser, par voie de souscription publique, des rentes 3 0/0

amortissables, divisées en 172 séries et remboursables au pair en 72 ans à courir du 16 avril 1881, jusqu'à concurrence d'un milliard ».

Un arrêté ministériel en date du même jour fixa au 17 mars l'ouverture de la souscription publique et à 83 francs 25 (soit 416 fr. 25 par coupure de 15 francs de rente) le prix d'émission. Ce prix devait être acquitté en cinq versements égaux : le premier en souscrivant ; les quatre autres de trois mois en trois mois, les 16 avril, 16 juillet et 16 octobre 1881, et le cinquième et dernier le 16 janvier 1882.

Des notes officieuses firent connaître que l'emprunt avait été souscrit environ quinze fois et que 315.445 personnes avaient pris part à la souscription. Un arrêté ministériel, après avoir attribué à tout souscripteur une obligation par chaque fraction de 15 fr. de rentes que le calcul de réduction proportionnelle lui laissait, fixa à 6.031.902 pour cent le taux de répartition pour la souscription. Pour aider au succès de l'opération, les plus grandes facilités avaient été accordées au public. Les bons du Trésor étaient reçus comme espèces et le premier versement pouvait être opéré sous la forme d'un dépôt de rentes ou d'obligations du Trésor, à la condition de le transformer en versement en numéraire dans les cinq jours qui suivraient l'avis de répartition.

La souscription était ouverte un peu partout, jusque dans les établissements de crédit. Ce qui surtout était insolite, c'était l'intervention de la Banque de France. Sur l'invitation du Ministre, le conseil général de la Banque, dans une séance du 10 mars, prit

les résolutions suivantes, qui furent immédiatement rendues publiques :

« 1° La Banque de France ouvrira le jeudi 17 mars, pour le public et pour ses comptes courants, deux guichets spéciaux où seront reçues les souscriptions à l'emprunt, de 9 heures du matin à 5 heures du soir ;

« 2° La Banque fera, dans *une mesure très large*, des avances sur les titres admis en garantie par ses statuts et par les lois et décrets qui la régissent.

« Le maximum de ces emprunts sera de trois millions par partie prenante ;

« 3° La Banque se chargera d'opérer, le 16 avril, pour le compte des souscripteurs, le montant intégral du deuxième versement, contre remise du récépissé qui aura été délivré par le Trésor après le versement du premier cinquième. »

Ainsi, on pouvait souscrire à toutes les caisses publiques de Paris et des départements au moyen d'un simple dépôt de valeurs de l'État, et à la Banque de France, en déposant quelqu'une des nombreuses valeurs sur lesquelles cet établissement fait des avances. Ces sortes de souscriptions étaient admises à partir du 14 mars.

De telles facilités équivalaient à la suppression du versement de garantie. Aussi les spéculateurs et les sociétés financières en usèrent largement pour enfler leurs souscriptions et se prémunir contre la réduction qui était à prévoir. On cita une société de crédit comme ayant, à elle seule, souscrit pour près de 700 millions sur le milliard offert au public. On n'avait pas à se préoccuper du second versement, puisque la Banque se chargeait de l'opérer pour

le compte des souscripteurs contre le simple dépôt du récépissé. Dans de telles conditions, ce qui a lieu de surprendre, c'est que l'emprunt n'ait pas été couvert plus de quinze fois.

Dans quelle mesure avait-il été souscrit réellement? L'opinion s'accrédita très vite dans le monde financier que 200 millions, seulement, avaient été pris par le véritable public, par les gens qui avaient voulu faire un placement, et que le surplus, soit les quatre cinquièmes de l'emprunt, était dans le portefeuille des gros spéculateurs et surtout des sociétés financières en relations avec le Gouvernement. Comment ces 800 millions sortiraient-ils de ces portefeuilles pour passer aux mains du public? Cette seule préoccupation eût suffi pour inquiéter le marché et arrêter l'essor du nouveau fonds. Une seconde raison vint se joindre à celle-là. Dans la discussion à laquelle donna lieu le budget extraordinaire, le Ministre des finances, en face des chiffres publiés par sa propre administration, dut reconnaître que, lorsque les dépenses extraordinaires de 1879 et de 1880 seraient couvertes, il resterait tout au plus, sur cet emprunt d'un milliard, 20 millions applicables à l'exercice suivant; des calculateurs plus rigoureux soutinrent même qu'il s'en faudrait de 13 millions que l'emprunt couvrît toutes les dépenses extraordinaires de ces deux exercices.

Or, le budget extraordinaire de 1881 avait été voté au chiffre de 617.987. 979 francs, et celui de 1882 venait de l'être au chiffre de 461.136.000 francs : ce qui faisait pour les deux, en chiffres ronds, 1 milliard 80 millions auxquels il ne pourrait être pourvu

que provisoirement par des expédients de trésorerie. Le marché avait donc à prévoir un nouvel emprunt d'au moins un milliard en 1882, ou, au plus tard, pour les premiers mois de 1883, et cette perspective n'était pas de nature à influer favorablement sur les cours de l'amortissable. Aussi jugea-t-on à propos d'introduire dans la loi du budget de 1882 une disposition nouvelle : l'article 10 spécifia que les payements effectués au titre des budgets extraordinaires seraient imputés sur les ressources de la dette flottante, et qu'une loi ultérieure déterminerait le mode d'emprunt destiné à pourvoir définitivement à ces dépenses. Une loi spéciale en date du 9 août appliqua rétroactivement cette même disposition au budget extraordinaire de 1881, déjà en cours. Ainsi, la rente amortissable cessait d'être le pourvoyeur obligatoire du budget extraordinaire, et le Ministre des finances se faisait restituer la faculté de recourir à un autre mode d'emprunt.

Ce besoin de calmer les inquiétudes de la Bourse fut l'occasion d'une réforme utile, provoquée par les critiques qui s'étaient produites au Sénat. Jusqu'à ce moment, quand les ministres qui avaient obtenu des crédits au titre du budget extraordinaire n'avaient pas employé ou n'avaient pas épuisé ces crédits, ils faisaient signer au président de la République un décret qui reportait aux exercices suivants les sommes non utilisées : ils pouvaient ainsi se faire une sorte de bourse de réserve; on ne pouvait connaître au juste la situation de leurs crédits ni donner une autre affectation à ceux qui n'étaient plus nécessaires. Cette faculté de report par décret

fut supprimée à partir de 1882, les crédits non épuisés ne devant plus être reportés et dépensés qu'en vertu d'une loi.

Les petits détours pris pour rassurer la Bourse contre l'éventualité d'une avalanche de rentes amortissables ne réussirent point à relever les cours de l'emprunt d'un milliard et à le faire rechercher par le public. Le marché français, d'ailleurs, était à bout de forces. Epuisé par les excès de la spéculation qui, en moins de trois années, avait créé pour quinze milliards de valeurs nouvelles, il succombait sous le fardeau qu'il avait à porter. Chaque échéance trimestrielle aggravait la situation des spéculateurs et des établissements qui avaient pris la plus grosse part de l'emprunt et qui étaient obligés de soutenir les cours. Sous la pression du Gouvernement, la Banque de France offrit, pour les derniers versements, le même concours qu'elle avait déjà accordé pour le second; mais ceux qui profitaient de cette précieuse assistance n'en contractaient pas moins une nouvelle dette : il leur fallait payer au taux des avances de la Banque l'argent versé pour leur compte, et subir à chaque liquidation des reports dont le prix s'élevait de plus en plus. A l'approche du cinquième et dernier versement, la tension devint telle qu'un effondrement parut inévitable.

M. Magnin n'était plus Ministre, à ce moment. M. Gambetta avait pris le pouvoir le 14 novembre 1881, et il avait confié le portefeuille des finances à M. Allain-Targé. Effrayé de la situation, et ne voulant pas que l'avènement du grand Ministère coïncidât avec une débâcle financière, le nouveau Ministre prit,

lors de la liquidation du 1er janvier 1882, le parti d'employer jusqu'à deux cents millions des fonds du Trésor en reports sur la rente amortissable. Rien ne pouvait être plus contraire à toutes les règles que de faire une opération de bourse avec les fonds et pour le compte de l'État. Lorsque le Gouvernement de la Restauration obtint des puissances alliées qu'elles devançassent de trois années la date fixée pour l'évacuation de notre territoire et qu'elles consentissent à accepter, pour le complément de l'indemnité de guerre, des rentes françaises calculées au cours de la Bourse de Paris, le Ministre des finances crut pouvoir employer quelques millions en reports pour empêcher la rente de trop fléchir. Malgré le motif patriotique qui l'avait fait agir, sa conduite fut, de la part de tous les financiers de la Chambre et notamment de MM. Laffitte et Casimir Périer, l'objet des plus sérieuses critiques ; et, depuis lors, il était passé en règle que le Ministre des finances devait s'abstenir de toute intervention sur le marché des fonds publics. Cette acte irrégulier de M. Allain-Targé donna lieu à une difficulté singulière : longtemps on ne sut comment passer écriture du produit de ces reports. M. Léon Say, toujours fécond en expédients, imagina enfin de les faire figurer en recettes au chapitre des *Produits divers du budget*.

CHAPITRE XI

CRÉATION DE LA CAISSE NATIONALE D'ÉPARGNE

L'histoire financière de l'année 1881 ne serait point complète, si l'on ne disait un mot de l'institution nouvelle que cette année vit naître. En exposant, en 1878, le plan financier qu'il avait concerté avec M. de Freycinet, M. Léon Say avait indiqué les dépôts des caisses d'épargne comme la principale des sources auxquelles seraient provisoirement puisés les fonds nécessaires aux grands travaux ; et il avait annoncé des facilités destinées à provoquer la multiplication de ces dépôts. C'était une allusion au dessein déjà arrêté d'introduire en France l'institution de la caisse d'épargne postale établie en Angleterre par M. Gladstone, quand la banqueroute de plusieurs caisses d'épargnes privées eut fait des milliers de victimes au sein des classes laborieuses. Un des collègues de M. Léon Say, M. A. Legrand, Ministre du commerce, déposa à cet effet un projet de loi, le 8 mars 1878. Renvoyé d'abord au Conseil d'Etat, voté ensuite par la Chambre, puis amendé par le Sénat, ce projet ne fut définitivement adopté que le 5 avril 1881 et fut promulgué comme loi le 9 avril suivant.

Cette loi a élevé de 1000 fr. à 2000 fr. le montant maximum des livrets; elle a supprimé la restriction qui limitait à 300 francs le maximum des versements, s'écartant ainsi profondément de la législation anglaise, qui n'admet pas qu'un déposant puisse verser plus de 750 francs dans le cours d'une année. Il est donc loisible à un déposant français de verser 2000 fr. d'un seul coup. Les femmes mariées et les mineurs ont acquis le droit de se faire ouvrir directement des livrets et de retirer leurs fonds sans avoir besoin d'autorisation. Les dépôts sont reçus dans tous les bureaux de poste et ils sont remboursables dans le délai maximum de huit jours. Il est dit seulement à l'article 12 de la loi : « Dans le cas de force majeure, des décrets rendus en Conseil d'État pourront autoriser les caisses d'épargne postales à n'opérer le remboursement que par acomptes de 50 fr. au minimum et par quinzaine. »

Par une sage prévoyance, on a abaissé à 3,25 0/0 l'intérêt servi aux caisses postales par la Caisse des dépôts et consignations et à 3 0/0 celui que reçoivent les déposants. On s'est proposé par là de mettre fin aux embarras de la Caisse des dépôts et consignations qui, déjà, trouvait malaisément à acquérir des valeurs d'État lui rapportant 4 0/0 et lui donnant, par conséquent, un intérêt égal à celui qu'elle sert aux dépôts des caisses d'épargne ordinaires. Cette précaution, qu'on doit approuver, ne compense pas les inconvénients inhérents à l'élévation de la limite des livrets et des versements et aux facilités trop grandes accordées par la loi.

Même ramené à 3 0/0 l'intérêt servi par la caisse

d'épargne postale est sensiblement supérieur à celui qu'on peut obtenir partout ailleurs pour des dépôts temporaires et surtout pour des dépôts exigibles à bref délai. L'attrait était suffisant pour attirer et retenir les véritables épargnes, tandis qu'il est notoire que des rentiers, en faisant ouvrir des livrets à eux-mêmes, à leurs femmes et à leurs enfants, arrivent ainsi à placer sur l'État, sans en aliéner la disponibilité, des sommes d'une certaine importance. Il résulte d'une enquête administrative que, dans la région lyonnaise, deux cinquièmes des dépôts appartiennent à des rentiers, deux autres cinquièmes à des industriels et à des commerçants, et un cinquième seulement à la classe des déposants chez lesquels on a voulu développer le goût de l'épargne en leur assurant une sécurité absolue pour leurs économies, c'est-à-dire à ceux pour qui l'institution a été créée. La caisse d'épargne de Lyon et celles des localités avoisinantes ont reçu de 180.000 déposants un total de 57 millions, sur lesquels 33 millions sont la propriété de 22.000 déposants seulement : pour ceux-ci, la moyenne des livrets est donc de 1.500 fr., ce qui permet de croire qu'un assez grand nombre atteignent le maximum légal.

On est fondé à dire que la loi de 1881 a dénaturé le caractère des caisses d'épargne dont la destination véritable est de servir d'asile provisoire aux petites économies jusqu'à ce que l'emploi en devienne nécessaire ou jusqu'à ce qu'elles aient suffisamment grossi pour donner lieu à un placement définitif. Ce ne sont point les artisans, les domestiques, les ou-

vriers qui sont devenus les principaux clients de la caisse d'épargne postale : ce sont les petits boutiquiers auxquels elle offre, avec un intérêt sensiblement plus élevé, les mêmes facilités de retrait qu'un compte de chèques, et qui y mettent en pension l'argent destiné à l'acquittement de leur loyer ou de leurs échéances : ce sont aussi les maisons de commerce qui ont trouvé plus commode et plus économique de remettre à leurs commis-voyageurs un livret de caisse d'épargne que de leur confier des sommes relativement importantes, ou que d'avoir à leur faire des envois de fonds. Le commis-voyageur se trouve-t-il à court d'argent, il renvoie son livret comme papier d'affaires chargé et, 48 heures après, il le reçoit par la même voie avec l'inscription d'un nouveau versement : au moyen de ce procédé et d'une dépense de quelques centimes, la maison s'épargne les frais et les risques d'une expédition d'argent, d'un mandat ou d'une lettre de crédit. On trouve la démonstration de ces faits dans le chiffre des remboursements qui, dès la seconde année d'existence des caisses postales, s'est élevé à 61,67 0/0 des versements, soit plus des trois cinquièmes, et qui n'a cessé de progresser.

Ces diverses sortes de services ont eu pour résultat de faire affluer l'argent dans les caisses d'épargne ; mais si cette affluence a procuré au Gouvernement de dangereuses facilités pour des emprunts clandestins, elle n'a rien ajouté aux recettes du Trésor. Loin de là, la création d'un nombreux état-major et de coûteuses installations ont été la source de dépenses croissantes. En même temps, la rude tâche

des agents des postes déjà chargés d'expédier les dépêches télégraphiques, de recouvrer les traites de commerce, de faire faire des protêts, de recevoir les abonnements aux journaux, a été compliquée d'une nouvelle et ingrate besogne, tout à fait étrangère à leur fonction, qui est d'assurer l'exacte et rapide transmission des correspondances. On s'est contenté de copier servilement l'organisation anglaise, sans remarquer qu'en Angleterre, force avait été de s'adresser aux agents des postes, les seuls comptables qui relèvent directement du Gouvernement. Si l'on croyait utile de multiplier les caisses d'épargne, dont le nombre s'accroissait déjà régulièrement, il était plus naturel et plus logique de charger de ce nouveau service les percepteurs, qui sont aussi nombreux que les receveurs des postes, et qui sont plus familiers avec le maniement des fonds. Toutefois, ce n'est pas au point de vue de son organisation plus ou moins intelligente que nous critiquons cette institution; c'est au point de vue des périls qu'elle crée au Trésor public en faisant disparaître l'intermédiaire interposé entre l'État et les déposants, et en rendant le Trésor directement responsable d'une dette immédiatement exigible: tout livret de la caisse d'épargne postale est une traite à vue sur une caisse publique que le Ministre des finances a le devoir de tenir toujours suffisamment garnie (1).

(1) En vertu du décret du 23 août 1875, rendu sur la proposition des Ministres des finances, de l'agriculture et du commerce, les caisses d'épargne peuvent réclamer le concours financier de tous les comptables du département.

CHAPITRE XII

MÉCONNAISSANCE DES RÈGLES DE LA COMPTABILITÉ

Par l'emploi simultané des divers procédés qui ont été passés en revue plus haut, le budget finit par perdre toute sincérité et, on peut même dire, toute réalité. Il cessa bientôt d'être le miroir de la situation financière pour devenir un assemblage de chiffres approximatifs, un trompe-l'œil propre à décevoir le lecteur inexpérimenté. De ce manque de franchise envers le pays à la méconnaissance de la loi, il n'y avait qu'un pas, qu'on ne tarda point à faire. Absorbée par les rivalités de personnes et les querelles de partis, la Chambre ne montrait aucune ardeur à réclamer les comptes de l'administration financière quand on les lui faisait attendre, aucun empressement à les examiner quand on les lui apportait. Ainsi, le projet de loi portant règlement définitif de l'exercice 1870 lui fut soumis le 14 mars 1876 : le rapport fut déposé le 17 février 1879, et à la fin de 1881 il n'avait pas encore été mis en discussion. A ce moment, huit projets de lois semblables attendaient l'examen législatif. Cette tradition s'est maintenue : le dernier exercice définitivement réglé a été longtemps celui de 1880 : pour la période qui a suivi, on ne possédait

donc que des comptes provisoires et on n'avait pu arrêter que des situations également provisoires.

Au seul point de vue de la comptabilité des finances, un pareil état de choses présente déjà de graves inconvénients puisqu'on ne peut arrêter définitivement les écritures. En 1881, le Ministre des finances, M. Magnin, reconnaissait qu'en ce qui concerne notamment la dette flottante et les découverts du Trésor, il résultait de l'absence de comptes définitifs « un trouble et des complications dans les écritures qui n'étaient pas ainsi la représentation exacte des faits accomplis ». Il n'échappait à personne que ce trouble et ces complications ne sont qu'un inconvénient secondaire, auprès de l'ignorance dans laquelle le Gouvernement et le pays demeurent sur la situation exacte des finances publiques, auprès de la disparition du contrôle législatif, et surtout auprès du danger que les Ministres ne se laissent trop facilement entraîner à accroître, par la voie de crédits supplémentaires ou extraordinaires, des dépenses dont l'apurement définitif n'aura lieu qu'au bout d'une dizaine d'années.

Le législateur avait voulu que les Chambres, en abordant la discussion d'un nouveau budget, eussent entre les mains les moyens de connaître la situation dans laquelle le dernier exercice clos laissait les finances, et que les discussions budgétaires eussent un point de départ certain. Le règlement général de 1862 sur la comptabilité publique a donc imposé au Ministre des finances l'obligation de présenter au Parlement, dans le trimestre qui suit la clôture d'un exercice, le compte général de l'administration des

finances qui résume l'ensemble des opérations et le compte des dépenses effectuées par les différents ministères. Cette prescription de la loi a cessé d'être observée; et c'est seulement deux ou trois ans après l'époque légale que ces documents indispensables sont mis à la disposition de la Chambre. Que penserait-on d'un particulier qui établirait son budget sans connaître le chiffre de ses dépenses dans les deux ou trois années précédentes? Les commissions du budget qui se sont succédé n'ont point laissé paraître le besoin de posséder ces renseignements.

Si le contrôle législatif s'est exercé avec une grande négligence, celui de la Cour des comptes a été fréquemment paralysé et même rendu impossible. La Cour s'est plainte, à maintes reprises, de n'avoir pu statuer faute d'avoir reçu les pièces justificatives qui doivent, aux termes de la loi, lui être fournies. Elle n'en a pas moins relevé, d'année en année, de graves irrégularités et signalé de nombreuses infractions aux lois de finances. Il suffit, pour s'en convaincre, de parcourir les *Observations* de la Cour relativement aux exercices sur lesquels elle a pu statuer, notamment ceux de 1879 et 1880. La Cour a constaté, par exemple, que, contrairement aux prescriptions de la loi, il n'a point été fait inventaire des objets mobiliers provenant de l'Exposition de 1878 et destinés à être vendus, et qu'elle n'a eu aucun moyen de vérifier si le produit accusé des ventes correspond à la quantité des objets vendus. Il en a été de même des subventions particulières et des offrandes faites pour l'Exposition : la Cour des comptes, « après avoir épuisé tous les moyens d'in-

formation, » déclare « qu'elle fait les réserves les plus formelles en ce qui concerne les divers produits de l'Exposition, qui n'ont pas été intégralement justifiés devant elle ». Voici qui est plus grave : la Cour des comptes n'a pu obtenir du Ministre des finances aucune explication quant à la date et au taux d'émission de 982.530 francs de rentes, reliquat de l'emprunt de 439 millions autorisé par la loi de 1878. La Cour a également constaté que, sur le produit des rentes ayant appartenu à la Caisse de la dotation de l'armée, produit qui devait être versé intégralement à la Caisse des dépôts et consignations et avait une affectation légale, 3 millions environ avaient été, en 1878, détournés de cette affectation et employés, sans autorisation législative, à parfaire les intérêts de la dette flottante. La Cour dit, à ce sujet : « La loi du 5 juillet 1875 avait affecté au compte de liquidation le produit des rentes disponibles de la dotation de l'armée. Les arrérages, ainsi que le capital résultant de la négociation des titres sortis du portefeuille de la Caisse des dépôts et consignations, pour être attribués à ce compte, devaient, en totalité, recevoir la destination prévue par la loi. Aucune fraction de ces produits, d'une nature essentiellement budgétaire, sans corrélation avec les opérations normales de trésorerie, n'appartenait légitimement à la dette flottante. Les prélèvements opérés pour accroître les crédits de ce service doivent être considérés comme irréguliers. »

C'est souvent au profit de personnes qu'on voulait favoriser que ces virements subreptices se sont opérés. La Cour des comptes dit, à cet égard, dans ses

observations générales sur l'exercice 1880 : « Nous devons insister de nouveau sur l'accroissement irrégulier des crédits ouverts au chapitre Ier pour le personnel de l'administration centrale, par l'imputation sur d'autres chapitres, soit d'indemnités permanentes qui constituent de véritables traitements, soit d'indemnités ou de gratifications extraordinaires. L'examen des comptes de 1880 a permis de constater, en effet, à côté de certaines régularisations, le maintien ou même l'aggravation des irrégularités anciennes. » Le ministère de l'instruction public figure fréquemment dans ces observations critiques. Après avoir rappelé qu'en 1879 une partie notable des traitements ou indemnités, attribués au personnel de l'administration centrale de ce ministère, avaient été payés sur différents chapitres du budget autres que le chapitre Ier spécialement affecté à ce service, la Cour des comptes constate que, malgré les engagements pris par le Ministre devant la commission du budget, les irrégularités n'ont été ni moins nombreuses ni moins choquantes en 1880 : elle établit qu'un certain nombre d'employés, parmi lesquels le secrétaire particulier du Ministre et le personnel de son cabinet, ont reçu 182.000 francs illégalement prélevés sur les crédits ouverts pour les lycées, pour les facultés, pour la publication des documents inédits sur l'histoire de France et autres services sans rapport avec le personnel de l'administration centrale.

Des Ministres n'ont pas dédaigné, quelquefois, de profiter pour eux-mêmes de cette façon commode de battre monnaie. Dans ses observations sur le

budget de l'exercice 1886, la Cour des comptes signale un virement bien inattendu opéré par le Ministre des postes et télégraphes aux dépens du chapitre 47 *bis* de son budget, intitulé : *Salaire des hommes de peine, étrennes à divers, médicaments, menues dépenses*, etc., et montant à 49.000 francs.

« Sur cet article, remarque la Cour, ont été imputés divers payements, s'élevant ensemble à 10.579 francs 50, qui n'ont été appuyés par aucune pièce justificative. Les indications sommaires portées sur les ordonnances permettent seulement de constater que la dépense se rapporte à différents déplacements effectués par le Ministre des postes et télégraphes, pendant le cours de l'année 1886. La Cour a relevé ces dépenses comme faites sans crédit, et à ce titre elle a le devoir de les signaler dans sa déclaration générale. Elle regrette qu'il ne lui ait pas été produit de justifications, qui lui auraient sans doute permis d'apprécier les motifs pour lesquels ces dépenses ont été mises à la charge de l'État. »

Voici donc un Ministre atteint et convaincu d'avoir fait indûment payer par les contribuables ses dépenses personnelles de voyage. Le rapporteur du budget de 1885 avait déploré que l'abus des virements n'eût pas encore pris fin, malgré les critiques qu'il avait suscitées ! On voit que le mal était aussi grand en 1886, et sans doute dans les années suivantes pour lesquelles on n'a pas encore les rapports de la Cour des comptes. Ces mêmes faits prouvent que ceux qui évaluent à 99 millions l'augmentation, en dix années, des dépenses du personnel administratif, demeurent au-dessous de la vérité, puisqu'ils ne font

pas entrer en compte, à côté des traitements inscrits au budget, les traitements secrets et illégaux, subrepticement alloués par les Ministres au moyen de virements que rien ne légitime.

CHAPITRE XIII

CONSÉQUENCES D'UNE MAUVAISE GESTION. LE DÉFICIT.

A la date à laquelle nous sommes arrivés, l'œuvre péniblement accomplie par l'Assemblée Nationale pouvait être considérée comme détruite. L'équilibre du budget, obtenu à l'aide des expédients les moins corrects, n'était plus qu'une fiction. Des dépenses nouvelles, la plupart dépourvues de justifications suffisantes, avaient aggravé d'année en année le fardeau des contribuables, tandis que des atteintes sérieuses étaient portées aux sources du revenu public. Les réductions et suppressions d'impôts opérées en 1879 et 1880, dans le but manifeste d'influer sur les élections générales de 1881, ont imposé au Trésor un sacrifice de recettes de 272 millions; or, les trois exercices entre lesquels avait été réparti le poids de ces dégrèvements intempestifs ont présenté, comparaison faite de la totalité des recettes avec la totalité des dépenses, des déficits successifs de 330, de 212 et de 299 millions, soit au total de 847 millions, ce qui donne pour les trois années une moyenne de 280 millions. Le rapport de cause à effet apparaît ici clairement.

Le budget extraordinaire, alimenté par des em-

prunts temporaires qu'il fallait consolider ensuite au moyen d'emprunts perpétuels, avait pour conséquence un accroissement annuel de la dette publique.

Que devenaient donc les plus-values considérables qui avaient suivi la reprise des affaires, plus-values inespérées qui eussent été un puissant moyen de soulagement pour la nation, et qui furent taries dans leur source par une mauvaise gestion? A mesure qu'elles se produisaient, elles étaient absorbées par les crédits supplémentaires et extraordinaires qui se sont élevés à 250 millions en 1879, à 126 millions en 1880, à 192 millions en 1881 et à 127 millions dans les premiers mois de 1882. Ces crédits, inconnus en tout autre pays que le nôtre, ont été, avec le budget extraordinaire, la principale plaie de nos finances, parce qu'on ne s'est jamais inquiété de les compenser par des ressources équivalentes. Ouverts, le plus souvent, en l'absence des Chambres, par de simples décrets, sans justification préalable, ils mettent à la disposition des Ministres des sommes souvent très considérables, imputées sur les excédents éventuels de recettes et sur ce qu'on appelle, par un euphémisme administratif, les ressources de la dette flottante, ce qui veut dire que le Gouvernement se les procurera par la voie de l'emprunt, au moyen de l'émission de bons ou d'obligations du Trésor. Ces ouvertures de crédits, dont l'ensemble a presque toujours atteint et même dépassé le chiffre de cent millions dans un même exercice, doivent, théoriquement, recevoir l'approbation législative; mais quand la loi destinée

à les ratifier est portée devant les Chambres, la dépense est faite ou engagée; le Ministre responsable a souvent cessé de faire partie du Gouvernement: placé en face de faits accomplis et irrévocables, le pouvoir législatif n'a plus sa liberté d'action et, le plus souvent, il sanctionne sans discussion des dépenses que peut-être il n'aurait pas autorisées, si son consentement lui avait été demandé en temps utile.

Ouverts arbitrairement et dépensés sans contrôle effectif, les crédits supplémentaires et extraordinaires ont, en outre, le grave inconvénient de détruire, après coup, l'équilibre du budget le mieux établi et de répandre l'obscurité sur la situation financière en renversant tous les calculs qui ont servi de bases aux votes du Parlement. Aussi avait-il été toujours entendu qu'ils devaient être réservés pour les cas d'urgence, pour les besoins impérieux et imprévus.

L'empire avait entrepris de les supprimer. M. Thiers qui croyait qu'on ne pouvait gouverner sans cette facilité, en a rétabli l'usage, et ses successeurs en ont singulièrement abusé. On avait cependant remis en vigueur les anciennes règles à l'aide desquelles on avait essayé de rendre le contrôle législatif plus prompt et plus efficace, afin de faire obstacle à la multiplication des crédits de cette nature. Non seulement les lois destinées à sanctionner les crédits ouverts en l'absence des Chambres doivent être soumises à celles-ci dès leur réunion, afin d'abréger autant que possible la période qui sépare l'ouverture d'un crédit de sa ratification; mais le législateur a voulu assurer au Parlement le moyen d'apprécier la

perturbation que ces dépenses non prévues peuvent apporter dans la situation financière.

De là les prescriptions qui imposent à l'Administration de faire aux Chambres, dans des délais déterminés, les communications propres à les éclairer, prescriptions que nous avons rappelées pour en constater la méconnaissance ou l'oubli.

Comment des errements aussi déplorables, contraires à la bonne administration des finances et souvent contraires à la loi, ont-ils pu se continuer sur une vaste échelle pendant des années, et se prolonger jusqu'à l'heure actuelle ? La seule explication de ce fait étrange est dans la dissimulation que le retour fréquent des élections législatives ou sénatoriales imposait vis-à-vis du suffrage universel, et par la clandestinité des moyens à l'aide desquels on alimentait le budget extraordinaire et ses nombreuses annexes. S'il avait fallu emprunter au grand jour, par voie d'émission directe, avec concurrence et publicité, la fréquence et la périodicité de ces recours au crédit n'auraient pas manqué d'éveiller les inquiétudes du pays et d'appeler sur la gestion des deniers publics une attention plus vigilante ; mais on avait mis la signature de l'Etat à la disposition du Ministre des finances. Il avait reçu une sorte de blanc-seing général qui lui permettait de donner cours et crédit à toutes les valeurs qu'il lui plaisait de créer pour se procurer de l'argent et satisfaire aux prodigalités législatives.

Bons du Trésor et obligations à toute échéance et à tout intérêt, emprunts directs à la Banque, emprunts sur nantissements de titres, escompte des

remboursements attendus des débiteurs de l'Etat, tout était bon pour maintenir ou ramener le compte courant du Trésor à la Banque à un chiffre qui n'excitât point d'appréhensions dans le monde des affaires.

Pour ces emprunts, négociés sous le manteau de la cheminée, on s'est adressé tantôt aux établissements financiers dont on avait dû solliciter l'assistance pour le placement des emprunts publics et dont on a ainsi récompensé le concours, tantôt à la Banque de France, devenue de plus en plus un instrument de trésorerie. Le chiffre, les frais et l'affectation exacte de toutes ces opérations clandestines ne seront connus que par les lois de règlement des comptes, c'est-à-dire huit ou dix ans après les faits accomplis et au moyen des justifications fournies relativement au chapitre V du ministère des finances (service de la dette flottante), si tant est que la Cour des comptes puisse obtenir ces justifications qu'elle se plaint de n'avoir pas toujours reçues pour le passé.

Quelles ont été, pour cette première période, les résultats des prodigalités législatives et de l'abandon des règles tutélaires de la comptabilité publique ? En 1869, le budget était de 1.629 millions ; en 1875, il était accru d'un milliard 5 millions et s'élevait à 2.626 millions ; mais il pourvoyait à toutes les charges des emprunts de la guerre et de la libération, il affectait un crédit de 150 millions à l'amortissement, et la dotation des services administratifs avait reçu un accroissement de 350 millions qui semblait devoir suffire pendant plusieurs années à tous les besoins réels et justifiés.

En 1880, d'après le règlement provisoire, les dépenses réellement payées au titre du budget ordinaire ont été de 2.826 millions, présentant déjà un nouvel accroissement de dépenses de 200 millions, auxquels on serait en droit d'ajouter l'importance de la dotation de l'amortissement désormais disparue. En 1882, nouvelle augmentation de 200 millions; la dépense faite au titre du budget ordinaire arrive à 3.023 millions.

On voit quelle marche vertigineuse suivait la progression annuelle des dépenses, tandis que la progression normale annuelle des recettes, d'après un travail officiel de l'Administration des finances, est d'un peu moins de 3 0/0 de l'ensemble des recettes. Nous ne parlons ici que des dépenses ordinaires, nous étant suffisamment expliqué sur les dépenses extraordinaires et sur le transfert au budget extraordinaire de dépenses qui auraient dû figurer à l'autre budget. Il nous reste une dernière remarque à faire pour caractériser l'étrange gestion que nous cherchons à résumer. Les chiffres de dépense votés par les Chambres n'ont jamais représenté la dépense réelle; celle-ci les a toujours dépassés dans des proportions notables, par suite de l'habitude prise, pour ne pas rendre impossible l'établissement de l'équilibre budgétaire, de renvoyer à des crédits supplémentaires ou extraordinaires de fortes dépenses qu'on était résolu à faire et pour lesquelles on ne trouvait de place dans aucun des deux budgets.

En 1878, la dépense définitive a dépassé de 327 millions les chiffres inscrits au budget; en 1879, l'écart a été de 290 millions; en 1880, il n'est excep-

tionnellement que de 129 millions : on le retrouve à 180 millions en 1881, et, d'après les aveux de M. Tirard, à 243 millions en 1882; total pour les cinq années, 1.116 millions dépensés en sus des allocations budgétaires, ce qui suppose ou une extrême inexactitude dans la préparation de la loi de finance, ou un laisser-aller excessif dans les dépenses. Si, en outre de ces suppléments de dépenses, on tient compte du caractère fictif des applications des excédents antérieurs qu'on faisait figurer aux recettes, on se convaincra que l'écart entre la dépense réelle et les recettes effectives a été rarement au-dessous de 300 millions par an, sans parler des dépenses extraordinaires auxquelles pourvoyait l'emprunt.

En présentant, le 31 juillet 1883, le budget extraordinaire pour 1884, M. Tirard évaluait à 32 millions et demi le déficit déjà constaté dans le budget ordinaire de 1882, déficit qui, en réalité, dépassa 106 millions. En regard de ce déficit, et comme consolation, il mettait les résultats des six budgets de 1876 à 1881, qui avaient donné ensemble un excédent de recettes de 563 millions. Il est vrai que, dans l'exposé des motifs du budget de 1885, le même Ministre a reconnu que quelques-uns de ces excédents de recettes, ayant été reportés de budget en budget, avaient joué le rôle de figurants du cirque, et avaient été comptés plusieurs fois. Se rectifiant lui-même, il ramenait à 446 millions la totalité des excédents obtenus avant l'ouverture de la période des déficits. Si l'on peut admettre comme réel l'excédent de 98 millions attribué à l'exercice 1877, il faut

en reporter l'honneur à l'Assemblée Nationale qui avait assuré par des impôts les recettes nécessaires, et dont l'œuvre n'avait encore reçu que de faibles atteintes; mais, à partir de 1878, les chiffres des excédents de recettes deviennent contestables pour les causes que nous avons signalées : la création du budget extraordinaire et l'habitude prise de transférer à ce budget et de mettre à la charge de l'emprunt des sommes de plus en plus considérables qui auraient dû être supportées par le budget ordinaire, et, en second lieu, les imputations irrégulières sur les excédents antérieurs qui enflaient indûment les recettes. Ces excédents se transmettaient d'exercice en exercice comme un héritage. Ainsi, pour aligner le budget de 1879, on avait dû remonter jusqu'à 1875 et on avait prélevé 119 millions sur les trois exercices 1875, 1876 et 1877. Le budget de 1880 emprunta, à son tour, 66 millions aux trois exercices 1876, 1877 et 1878. Arrive le budget de 1881 ; on s'adresse aux exercices 1877 et 1878 et à cet exercice 1879 aligné par un prélèvement de 119 millions, et on leur demande ou on leur reprend 80 millions et demi, source d'un nouvel excédent; et cela se fût continué ainsi indéfiniment, si le déficit de 1881 n'eût coupé court à l'emploi d'un moyen aussi commode de créer des ressources apparentes.

Il est aisé de comprendre que le budget ordinaire de 1881, allégé de 121 millions de dépenses rejetées sur le budget extraordinaire, enflé en recettes de 80 millions prélevés sur les excédents de 1877, 1878 et 1879 et bénéficiant en outre de 117 millions de plus-values des impôts, ait pu être présenté comme ayant

donné, à son tour, un excédent de 111 millions ; mais cet excédent, obtenu principalement aux dépens du budget extraordinaire indûment surchargé, n'existait que dans les écritures, bien qu'il ait servi, par de nouvelles imputations, à mettre dans un équilibre apparent les budgets de 1883 et de 1884.

Le plus sûr moyen d'arriver à connaître avec exactitude les résultats financiers des quatre années de 1878 à 1881 est d'additionner, d'une part toutes les recettes encaissées par le Trésor et, d'autre part, toutes les dépenses effectuées au titre du budget ordinaire, et de comparer les deux totaux. Si on fait cette comparaison pour cette période de quatre années, on arrive à constater une insuffisance de recettes de 1.426 millions, qui a dû être couverte par des fonds étrangers au budget, et qui explique le rapide accroissement de la dette flottante à qui ces fonds ont été demandés en premier lieu.

A quel chiffre ces continuels emprunts avaient-ils fait monter la dette flottante? Ici encore, nous invoquerons le témoignage d'un Ministre des finances. Voici ce qu'on lit dans l'exposé des motifs du budget de 1883, présenté par M. Léon Say : « Les dépenses du budget sur ressources extraordinaires des exercices 1881 et 1882 ont été ou devaient être balancées provisoirement par les ressources de la dette flottante, et cette balance provisoire devait être maintenue jusqu'au moment où il aurait été possible de négocier un emprunt public. Il devait en être de même pour les dépenses du budget sur ressources extraordinaires de l'année 1883.

« Il résulte des états de situation que la dette flot-

tante aurait été ainsi amenée à supporter, pour la liquidation des dépenses faites pendant les exercices 1881 et 1882, un ensemble de charges dont le total se serait élevé en capitaux d'abord à 1.179.384.905 fr. et qui aurait été porté ensuite à 1.801.052.709 francs, si on avait demandé, comme le proposait le cabinet précédent, 621 millions au budget extraordinaire de 1883.

« Ce n'est pourtant pas tout encore. Des lois plus ou moins récentes ont autorisé des dépenses au compte de la dette flottante pour 892 millions. Nous voulons parler des subventions et des avances faites aux communes, aux départements et au budget lui-même pour l'achèvement des chemins vicinaux, pour la construction des écoles, des collèges et des lycées. Les avances de la caisse des chemins vicinaux doivent s'élever à 500 millions et celles de la caisse des écoles à 392 millions. On sait en outre que le principal objet de la dette flottante est de faire face aux découverts des anciens budgets qui, toute compensation faite entre les comptes propres de la dette flottante, les comptes en suspens et les comptes spéciaux, s'élèvent à près de 700 millions.

« Toutes ces charges réunies dépassent trois milliards, et ne restent que fort peu en dessous de cette somme si on en retire les dépenses que les caisses spéciales des chemins vicinaux et des écoles peuvent ajourner à 1884 ou aux années suivantes.

« *C'est la première fois* depuis qu'il existe en France des budgets et des comptes publics que la dette flottante prend une semblable extension. »

Tout commentaire nous paraît superflu.



LIVRE IV

LE DÉFICIT CHRONIQUE

CHAPITRE PREMIER

LES EMBARRAS FINANCIERS, LA DETTE FLOTTANTE ET LES CONVENTIONS AVEC LES COMPAGNIES

Le premier exercice pour lequel les Ministres des finances aient avoué l'existence d'un déficit dans le budget ordinaire est celui de 1882. Déjà, dans le cours de l'année 1881, on avait signalé, dans les forces contributives du pays, des symptômes d'épuisement qui inspiraient aux esprits clairvoyants des appréhensions, bientôt justifiées par les faits. Deux des principales sources du revenu public, les recettes de l'enregistrement et les recettes du timbre, qui avaient suivi constamment une progression régulière, donnèrent pour la première fois, en 1882, des résultats inférieurs à ceux de l'année précédente et accusèrent ainsi, par une preuve irréfragable, les atteintes subies par la propriété et le ralentissement des affaires. Rappelons que le budget ordinaire de cette année, voté en juillet 1881, n'avait été mis en équilibre apparent qu'au moyen de l'imputation de 63 millions et

demi sur les prétendus excédents de 1879,du renouvellement de 107 millions d'obligations sur 170, et du transfert au budget extraordinaire, opéré par sept départements ministériels, de 128 millions de dépenses ordinaires de la même nature que celles qui avaient été, l'année précédente, l'objet d'une série d'irrégularités semblables. Malgré ces expédients désespérés, le budget ordinaire de cet exercice s'est soldé par un déficit que M. Tirard évaluait provisoirement, l'année suivante, à 32 millions et demi, mais qui, d'après les tableaux annexés au buget de 1886, correspond à une insuffisance réelle de ressources de 106.163.475 fr. sans compter la charge d'un budget extraordinaire de 559 millions, que les crédits extraordinaires firent monter à 663.624.875 francs.

Si l'on rapproche ces chiffres des renseignements que M. Léon Say devait donner, bientôt après, et qu'on a lus plus haut, sur le développement alarmant de la dette flottante et sur les engagements du Trésor, on s'explique aisément la lourdeur des fonds publics et les inquiétudes du monde financier; mais la majorité parlementaire persistait dans son aveuglement. Appelé au ministère des finances par M. Gambetta, le 16 novembre 1881, à la suite des élections générales, M. Allain-Targé ne semblait pas se douter de la gravité de la sitnation. Il entreprit immédiatement de préparer le budget de 1883 et, sans se préoccuper des alarmes que la connaissance de ses intentions avait jetées parmi les rentiers et dans le monde des affaires, il faisait entrer dans ses plans de finance la conversion du 5 0/0 et le rachat des chemins de fer, et sans se laisser intimider par l'in-

succès du précédent emprunt, dont un tiers au moins était encore dans le portefeuille de la Banque et des établissements de crédit, il comptait pourvoir au budget extraordinaire de 1883 au moyen d'un nouvel emprunt de 600 millions. Tels étaient les traits principaux du budget qu'il déposa le 23 janvier 1882. Ce budget, qui n'eût pas manqué, dans l'état des esprits, de rencontrer une vive opposition même au sein de la majorité, ne devait pas être mis en discussion. La chute soudaine du cabinet Gambetta amena à la présidence du Conseil M. de Freycinet, qui confia le portefeuille des finances à M. Léon Say. Le nouveau Ministre s'empressa de répudier les plans de son prédécesseur, et voici la déclaration dont il fut donné lecture aux Chambres, dès le 31 janvier, huit jours à peine après le dépôt du budget de M. Allain-Targé :

« Les nations ne vivent pas seulement de politique, elles vivent aussi d'affaires et d'intérêts matériels. Les questions financières ont pris depuis quelque temps une large place dans les préoccupations publiques. La situation n'a rien qui doive nous alarmer, mais elle exige certaines précautions. *Il ne saurait être question en ce moment pour l'État ni de conversion, ni de rachat de chemins de fer, ni même d'émission de rentes amortissables.* Nous devons rechercher les moyens de restreindre pour un temps les appels au crédit public en réclamant pour une large part le concours de l'industrie privée. Tout doit d'ailleurs être combiné de manière à ne pas porter atteinte à l'exécution, dans les délais déterminés par vos votes annuels, du programme de

grands travaux que les Chambres ont promis au pays. »

La déclaration ministérielle fut accueillie avec un véritable soulagement par le monde des affaires, qui avait appréhendé une perturbation profonde du marché, déjà fort éprouvé par une succession de catastrophes financières. L'attention de M. Léon Say se tourna tout d'abord vers la dette flottante dont il déclarait le développement « exorbitant » et qui lui paraissait, avec raison, recéler un grave péril pour les finances. Toutefois, il faut, en cette matière, se garder de rien exagérer.

Avec notre organisation financière, qui donne prise à plus d'une critique, l'existence d'une dette flottante est inévitable. Le Trésor, aux termes de lois impératives et à raison de la tutelle exercée par le ministère de l'intérieur, est tenu de recevoir dans les caisses publiques les fonds des départements, des communes, des administrations hospitalières et autres êtres moraux. En outre, il exige et il reçoit des cautionnements de tous les agents comptables, des officiers ministériels et des entrepreneurs ou fournisseurs qui contractent avec l'État. Comme il sert pour ces fonds un intérêt déterminé par la loi, il ne peut les laisser inactifs et improductifs; il les applique donc à des payements pour lesquels il serait obligé de se procurer de l'argent par voie d'emprunt.

Le Gouvernement, en effet, a besoin d'un fonds de roulement, absolument comme une grande maison de commerce ou d'industrie; il a à payer, dès les mois de janvier et de février, des arrérages de rentes, des créances et des salaires à l'acquittement desquels les

rentrées quotidiennes des impôts indirects ne suffiraient pas; et c'est à peine s'il reçoit, à la fin de mars, les premiers versements sur les contributions directes. Il emploie à ces payements les fonds dont il est le détenteur obligatoire, ceux qu'il reçoit des déposants des caisses d'épargne, et, en cas de besoin, ceux qu'il se procure par l'émission de bons du Trésor.

Non seulement la dette flottante est inévitable, mais elle s'est accrue effectivement avec la progression des encaissements que le Trésor opère pour le compte des départements et des communes, soit que cette progression provienne du développement de leurs revenus propres, soit, ce qui est presque toujours le cas, de l'accroissement de leurs charges. Elle oscillait entre 150 et 200 millions sous la Restauration; elle était arrivée à 600 millions dans les dernières années de la monarchie de Juillet; le chiffre le plus élevé qu'elle ait atteint, sous l'Empire, a été 839 millions, chiffre de 1865, et l'on fit un emprunt pour la réduire. M. Thiers, quand il était dans l'opposition, avait l'habitude de déclarer qu'on ne pouvait sans déroger à la prudence la laisser monter au-dessus de 500 millions; que dirait-il aujourd'hui avec une moyenne voisine de 2 milliards!

Si on veut se tenir en dehors de toute exagération, on reconnaîtra qu'avec un budget de 3 milliards, et lorsque, pour un tiers des communes, les centimes additionnels dépassent sensiblement le principal, la dette flottante ne peut descendre au-dessous de 8 ou 900 millions. Dans cette limite, elle ne présente point de danger, parce que les cautionnements nouveaux

remplacent ceux qui sont remboursés, et que les encaissements du Trésor compensent en moyenne les payements qu'il effectue pour le compte des départements et des communes, et que tout se résume en un va-et-vient des fonds.

Indépendamment des versements obligatoires que le Trésor est tenu de recevoir, la dette flottante comprend aussi les fonds qui arrivent dans les caisses du Gouvernement par voie d'emprunts temporaires, comme le produit des bons du Trésor. Ces bons constituent ou plutôt étaient destinés à constituer le véritable fonds de roulement de l'État. Leur émission est le seul mode par lequel le ministre des finances puisse contracter un emprunt sans l'intervention préalable d'une loi spéciale; aussi, le maximum de cette émission est-il fixé annuellement par la loi du budget : le Ministre des finances n'a les mains libres que pour le choix des époques et la détermination du taux d'intérêt.

La limite de l'émission est demeurée très longtemps fixée à 250 millions; elle a été élevée à 400 millions sous la République. C'est une latitude considérable qui a été donnée au Ministre des finances; mais on ne peut dire qu'il en puisse résulter des embarras sérieux, parce qu'il est toujours possible, par une élévation du taux de l'intérêt, de retenir les fonds engagés dans cette valeur ou d'en provoquer le remplacement. Les bons du Trésor étaient autrefois fort recherchés ; ils avaient une clientèle nombreuse ; mais, depuis quelques années, le Gouvernement en a maintenu l'intérêt tellement bas qu'ils ont cessé d'avoir le moindre attrait, même

pour les capitaux en quête d'un emploi temporaire ; et le public s'est déshabitué d'en prendre. L'Administration des finances n'en tire plus guère parti que pour relever le compte courant du Trésor à la Banque quand ce compte s'est trop affaibli ; et la Banque a encore avantage à les prendre à bas prix parce qu'elle les paie en billets qui ne lui coûtent que les frais de fabrication. Il en est de même des établissements de crédit qui, ne servant qu'un intérêt de 1/2 pour 100 à leurs comptes de chèques, peuvent se contenter d'un intérêt de 1 ou de 1 1/2 pour 100, pour une valeur immédiatement réalisable.

Reste le troisième élément de la dette flottante, l'argent provenant des caisses d'épargne. C'est cet élément, autrefois le plus faible, qui était devenu le plus important et qui était de beaucoup le plus dangereux parce qu'il représente, non plus une créance à terme, comme le bon du Trésor, mais une créance toujours exigible. On n'avait point à s'en préoccuper lorsque le compte courant des caisses d'épargne au Trésor entrait, comme sous la Restauration pour une cinquantaine de millions, ou comme sous l'Empire pour moins de cent millions dans la composition de la dette flottante : aujourd'hui, c'est par centaines de millions qu'il faut compter. En 1871, les dépôts des caisses d'épargne étaient descendus à 546 millions, dont 532 étaient représentés par des fonds publics, et 14 seulement figuraient au compte courant du Trésor. En 1882, soit dix ans plus tard, les fonds des caisses d'épargne s'élevaient à 1.425 millions dont 502 millions étaient en compte courant au Trésor et 916 étaient représentés par des valeurs d'État parmi les-

quelles les obligations du Trésor, à diverses échéances, figuraient pour plusieurs centaines de millions. Bien que le Trésor ne fût tenu de recevoir en compte courant l'argent des caisses d'épargne qu'autant que la Caisse des dépôts et consignations n'en trouvait pas le placement en fonds publics, l'Administration des finances, toujours à court de ressources, absorbait depuis plusieurs années et appliquait aux besoins du budget extraordinaire le produit des nouveaux versements, en remettant en échange des obligations sexennaires ou autres, à l'amortissement desquelles il fallait pourvoir tôt ou tard, ou par un remboursement devenu invraisemblable, ou par des emprunts en rentes.

Ce qui transpirait de ces faits entretenait l'inquiétude dans le monde des affaires. Ce fut alors que le Ministre des finances surprit agréablement le Parlement et la Bourse, en annonçant qu'il allait consolider la moitié de la dette flottante au moyen d'un emprunt qui ne nécessiterait aucune émission, aucun frais de négociation et n'amènerait aucune dépression des fonds publics parce qu'il ne viendrait jamais sur le marché. Le secret qui devait accomplir ces merveilles consistait à remettre à la Caisse des dépôts, en échange des espèces sonnantes qu'on lui avait prises et d'une partie des obligations sexennaires qu'on lui avait déjà remises, un milliard en rentes amortissables. On sait que ce chiffre fut définitivement porté à 1.200 millions par le successeur de M. Léon Say.

C'était là un expédient extrêmement ingénieux, mais ce n'était point une consolidation effective. Les titulaires de livrets de caisse d'épargne n'étaient liés

à aucun degré par l'arrangement intervenu entre la Caisse des dépôts et le Ministre des finances, et ils conservaient toujours une créance immédiatement exigible. Ce point a été mis hors de contestation par un débat qui s'est engagé devant la Chambre au mois d'avril 1886 : les orateurs de tous les partis, M. Andrieux, M. Jules Roche aussi bien que leurs adversaires, ont reconnu que la consolidation de 1882 était purement fictive ; qu'elle n'avait en rien modifié la situation des créanciers des caisses d'épargne ; qu'elle dissimulait, mais n'avait point atténué les dangers résultant de l'exagération de la dette flottante. On s'explique mal qu'un Ministre des finances, M. Rouvier, qui sait mieux que personne que la Caisse des dépôts n'est qu'un des rouages de l'administration et non un établissement indépendant et libre, ait prétendu décliner pour le Trésor toute responsabilité vis-à-vis des déposants. Si, dans une heure de crise, la Caisse des dépôts se trouvait hors d'état de satisfaire complètement les déposants, l'État pourrait-il la laisser mettre en faillite?

L'habile Ministre qui avait conçu l'idée de cette opération a dû éprouver une déception ; il avait évidemment compté que les rentes amortissables remises à la Caisse des dépôts et consignations seraient graduellement absorbées par les demandes de titres des déposants, obligés de ramener leur livret au-dessous du maximum légal ; et le fait se serait peut-être produit si les obligations amortissables avaient pu se subdiviser en titres de 3, 6, 9 et 12 francs de rentes ; mais soit que le déboursé nécessaire pour l'acquisition d'une obligation ait paru trop considérable aux

déposants, soit que ceux-ci se soient défiés d'une valeur avec laquelle ils n'étaient pas familiers, les demandes attendues ne se sont pas produites. Le milliard de rentes amortissables, mis en souscription publique, en 1881, n'avait pas conquis la faveur du monde financier; les 1.200 millions créés en vue des déposants des caisses d'épargne n'ont pas mieux réussi auprès de la clientèle spéciale à laquelle ils étaient destinés : la Caisse des dépôts a dû les conserver. C'est un lourd fardeau à porter.

Il ne faudrait pas s'exagérer, cependant, le péril qui en peut résulter, à moins d'une crise intense et qui soit d'une certaine durée. Si la Caisse des dépôts, pour faire face aux demandes des déposants, était contrainte quelque jour de vendre une partie considérable des titres qu'elle détient, ces ventes entraîneraient assurément un bouleversement du marché des fonds publics; mais tant qu'il s'agira seulement de conjurer les effets soit d'une crise passagère, soit d'une panique chez les déposants, la Caisse des dépôts obtiendra aisément de la Banque de France, contre nantissement de titres, les fonds nécessaires pour les remboursements. La Banque a un trop grand intérêt à la stabilité du marché pour ne pas se montrer libérale dans le chiffre de ses avances; et les caisses d'épargne n'auraient pas plus tôt remboursé à bureau ouvert 100 ou 150 millions, que les demandes s'arrêteraient d'elles-mêmes. Toutefois, la possibilité d'une commotion financière n'en subsiste pas moins, et un Gouvernement prévoyant et sage ne se fût jamais hasardé à courir de tels risques.

Sur le milliard d'amortissable dont il demandait

la création, M. Léon Say appliquait 450 millions au compte courant de la Caisse des dépôts, et 300 millions à retirer du portefeuille de la Caisse une partie des obligations sexennaires qui avaient précédemment servi à diminuer le même compte courant; enfin il réservait 250 millions pour être délivrés directement par le Trésor à la Caisse en échange des fonds qu'elle recevrait des caisses d'épargne au cours des années 1882 et 1883. Les 200 millions que M. Tirard fit ajouter au chiffre de l'emprunt servirent à éteindre diverses créances sur le Trésor. Cette opération laissait encore la dette flottante au chiffre d'un milliard, et il était à craindre, si l'on persistait dans les errements du passé, qu'elle ne prît bientôt à nouveau les proportions dont on s'était alarmé. Pour conjurer ce péril, M. Léon Say proposait une mesure radicale : la suppression de ce budget extraordinaire dont il avait été le créateur et dans lequel il reconnaissait maintenant l'origine du développement excessif de la dette flottante.

Comment subvenir sans emprunt aux dépenses des travaux publics qu'on ne voulait pas réduire? M. Léon Say affectait, à l'exercice 1883, 150 millions votés pour les exercices antérieurs et qui n'avaient pas été employés; et il proposait de faire exécuter pour 40 millions de travaux par les compagnies de chemins de fer. Il restait à trouver 257 millions pour achever les entreprises commencées et tenir les engagements pris vis-à-vis des départements et des villes, ou plutôt vis-à-vis des députés. M. Say s'adressait encore aux compagnies de chemins de fer et demandait à trois d'entre elles d'anticiper le remboursement d'une

partie des avances qu'elles avaient reçues de l'État, du chef de la garantie d'intérêts. Ces sommes n'étaient pas exigibles immédiatement, elles ne le devenaient que sous certaines conditions et par fractions indéterminées : il y avait donc lieu de conclure une convention avec chaque compagnie. Le Ministre demandait à l'Orléans la totalité de sa dette, 205 millions ; à l'Est, 40 millions sur 130 et 15 millions au Paris-Lyon-Méditerranée, soit 260 millions. On arrivait ainsi à satisfaire aux besoins de 1883 : pour les années suivantes, on eût avisé à créer de nouvelles ressources ou à faire des économies. La convention avec l'Orléans, la compagnie qui avait à verser la plus forte somme, était déjà conclue et fut soumise à la Chambre en même temps que le budget.

Le procédé adopté par M. Say était défectueux puisqu'il consistait à escompter les créances de l'État et à dépouiller ainsi l'avenir au profit du présent ; mais l'intention était excellente. En supprimant le budget extraordinaire, on mettait fin aux emprunts continuels qu'il entraînait; et on faisait disparaître le chancre qui rongeait les finances publiques. Conséquent avec lui même, le Ministre faisait rentrer dans le budget ordinaire les dépenses qui en avaient été irrégulièrement distraites. De ce chef, le budget ordinaire se trouvait accru de 53 millions, sans compter les dépenses nouvelles qui résultaient de votes antérieurs du Parlement. Des ressources nouvelles devenaient indispensables : comment les créer, puisqu'on s'était interdit de recourir à l'impôt et que tout projet de conversion était ajourné, ainsi que M. Say

le rappelait dans son exposé des motifs ? Ce fut alors qu'apparut le système des majorations tant reproché à son auteur.

La pratique invariablement suivie jusqu'alors pour l'évaluation des recettes avait consisté à prendre comme base les résultats du dernier exercice clos, c'est-à-dire de l'antépénultième année. Cette méthode avait le mérite d'asseoir les calculs budgétaires sur des faits accomplis, par conséquent certains et indiscutables. Elle avait encore un autre avantage. Le rendement des impôts, depuis une assez longue période, s'accroissait, en moyenne, de 40 millions, d'une année à l'autre. En réservant ainsi les plus-values de deux années consécutives, on faisait une part à l'imprévu, aux mauvaises chances et aux mécomptes ; et on préparait une ressource pour faire face, au moins en partie, aux crédits supplémentaires et extraordinaires. M. Léon Say critiquait ce système dans son exposé des motifs ; il lui reprochait de faire naître une confiance exagérée par les plus-values qu'accusaient de mois en mois les états de recettes publiés au *Journal officiel*, et d'enfanter ainsi, au sein des Chambres, la dangereuse, l'irrésistible tentation d'accroître les dépenses ou, par des réductions prématurées d'impôts, d'affaiblir les recettes. Il s'autorisait de l'exemple de l'Angleterre et de l'Italie, où les recettes sont évaluées d'après les résultats de l'année immédiatement précédente, oubliant que, dans ces deux pays, il est toujours fait face aux dépenses imprévues ou extraordinaires par la création immédiate de ressources nouvelles.

M. Say proposait donc de prendre pour base des

évaluations pour 1883 les recettes réalisées en 1881, mais il les majorait de la moyenne des plus-values constatées dans les trois dernières années ; il obtenait ainsi des évaluations supérieures de 90 millions à celles de M. Allain-Targé et il arrivait à équilibrer le budget ordinaire. Ce mode d'évaluation, qui reposait sur l'hypothèse gratuite qu'il n'y aurait jamais ni recul ni, même, temps d'arrêt dans la progression des recettes publiques, et qui escomptait un avenir incertain, avait le tort d'enlever toute sécurité à la situation financière, parce qu'il ne faisait aucune part à l'imprévu et ne donnait plus aucune garantie contre les mécomptes. M. Léon Say en a fait la dure expérience : bien que la commission du budget eût étendu de trois à cinq années la période dont les résultats devaient servir de bases aux calculs budgétaires, les recettes de 1883 demeurèrent fort au-dessous des évaluations ; et les ennemis de M. Léon Say affectèrent de le rendre responsable de cette rétrogradation du revenu public. Rien ne pouvait être plus inique et plus contraire au sens commun qu'un pareil reproche ; il est de toute évidence que le mode d'évaluation des recettes ne peut exercer aucune influence sur le rendement des impôts ; mais il est également évident que le Ministre n'eût jamais songé à modifier la méthode suivie par ses prédécesseurs, s'il n'avait attendu de cet expédient un prétexte plausible pour grossir ses évaluations. Les accusations imméritées dont il fut l'objet n'étaient point une injuste rétribution de cet excès d'habileté.

M. Léon Say ne mit point, du reste, la dernière main au budget de 1883. Les amis de M. Gambetta

lui reprochaient, comme une trahison envers la république, ses aveux sur la situation financière; ils demandaient à grands cris qu'on ne s'écartât point de la politique des dégrèvements et des grands travaux, c'est-à-dire de la dépense à outrance. Cantonnés dans la commission du budget comme dans une forteresse, ils se coalisèrent avec les partisans encore nombreux du rachat des chemins de fer, et lorsque le cabinet eut été renversé sur la question égyptienne, ils imposèrent au nouveau Ministre des finances, M. Tirard, l'abandon de la convention avec la compagnie d'Orléans et la résurrection du budget extraordinaire.

Les embarras allaient croissant. Le budget venait à peine d'être présenté avec un excédent de recettes de 2 millions 1/2, lorsque le Ministre de l'instruction publique demanda à la commission du budget un crédit de 12 millions pour couvrir la différence entre le traitement des congréganistes que l'on congédiait et celui des instituteurs et institutrices laïques appelés à les remplacer; un crédit de 3 millions pour les instituteurs et adjoints nouveaux; enfin, un troisième crédit de 12 millions comme supplément de subvention pour les écoles et les lycées. D'autres augmentations de crédits étaient prévues. Faudrait-il donc voter le budget en déficit ou réussirait-on à l'équilibrer ? La commission du budget, d'un côté, le Ministre des finances, de l'autre, consacrèrent plusieurs mois à l'étude de ce problème.

A la reprise des travaux parlementaires, en novembre, M. Tirard vint confesser à la commission du budget que les recettes de l'exercice courant de-

meuraient au-dessous des évaluations, qu'il était à craindre que le mouvement rétrograde ne continuât pendant l'exercice suivant, qu'il fallait s'interdire toute dépense nouvelle, et qu'il était indispensable de réduire dans une forte proportion les crédits destinés aux travaux publics. Une lutte inoubliable s'engagea alors entre le Ministre des finances et son collègue des travaux publics, qui ne voulait consentir à aucun retranchement. Ce dernier gagna sa cause parce qu'il établit qu'en vue des élections de 1881 son prédécesseur avait entamé simultanément la construction de cent quatorze lignes de chemins de fer, ayant ensemble une longueur totale de 5.504 kilomètres et correspondant ainsi aux deux tiers du programme primitif de M. de Freycinet, lequel comprenait seulement 8.000 kilomètres à construire en dix années. Il était impossible d'arrêter les travaux commencés sans rendre inutile une partie de la dépense déjà faite et sans soulever de violentes réclamations de la part des députés. La seule concession consentie par M. Hérisson fut l'engagement de n'entreprendre en 1883 aucune construction nouvelle, afin de laisser disponibles les 100 millions prévus pour les travaux neufs.

On en revint donc, pour le budget de 1883, aux errements auxquels M. Léon Say avait essayé de mettre fin; on renouvela 37 millions des obligations qui allaient venir à échéance en 1883; on imputa 86 millions sur les excédents de recettes des exercices antérieurs; on profita de la résurrection du budget extraordinaire pour y inscrire 98 millions de dépenses ordinaires; et comme on n'avait plus aucune

ressource, même d'emprunt, pour faire face à ce budget, on le vota avec un découvert de 93 millions, dont on autorisa le prélèvement sur cette dette flottante qu'on avait en même temps la prétention de réduire. Quant au budget ordinaire, la Chambre, ayant jugé à propos d'y inscrire à la dernière heure un crédit de 6 millions pour pensionner les victimes du 2 décembre, elle le vota avec un déficit avoué de 700.000 francs. C'était la première fois qu'un budget était voté en déficit, et cet oubli du devoir le plus impérieux d'une assemblée législative détermina, de la part de la minorité conservatrice, une protestation publique.

M. Tirard se défendit, devant le Sénat, d'être pour rien dans le résultat déplorable auquel la Chambre était arrivée ; et avec une inoubliable candeur il se fit un mérite de n'avoir cherché l'établissement d'un équilibre apparent ni en grossissant les évaluations de recettes ni en dissimulant une partie des dépenses, comme s'il lui eût été possible de faire l'un ou l'autre sans mentir à sa conscience et sans tromper sciemment le Parlement et le pays ! Le Sénat ne voulut point s'associer à l'œuvre de la Chambre, et, par le remaniement de quelques articles, il ramena les recettes du budget ordinaire à 3.044.645.092 francs et les dépenses à 3.044.366.800 francs, ce qui présentait un excédent de recettes apparent de 289.292 francs. Par suite de moins-values considérables dans le produit des impôts, ce budget a donné un déficit, estimé d'abord à 85 millions, mais que diverses annulations de crédits ont réduit à 62 millions 1/2. Le budget extraordinaire avait été voté à

la somme de 529.541.000 francs ; mais les crédits extraordinaires l'ont fait monter, déduction faite des annulations, à 614,965,704 francs. Si l'on pouvait entrer dans le détail des faits, il serait aisé de prouver qu'en 1883 les recettes effectives encaissées par le Trésor ont été inférieures d'au moins 750 millions à la dépense réelle.

Le vote du budget n'avait pas mis fin aux embarras du Ministre des finances, et l'exercice 1883 était à peine commencé, que les besoins du Trésor devenaient extrêmes. M. Ribot les avait fait pressentir, dans son rapport général sur le budget. « Le Trésor, avait-il dit, doit pourvoir jusqu'au 31 décembre 1883 aux dépenses résultant de l'exécution des travaux publics et du fonctionnement des caisses spéciales. Ces dépenses ne peuvent être évaluées au-dessous de 1.350 millions. Comment le Trésor y fera-t-il face sans recourir à un emprunt public ? Il n'y réussira qu'avec d'assez grandes difficultés, et à la condition que le Parlement n'ajoutera pas à ses charges en créant des dépenses nouvelles sans avoir au préalable constitué les ressources nécessaires. » Puis, après avoir passé en revue, avec une remarquable ingénuité, les expédients plus ou moins licites auxquels on pouvait avoir recours, et fait remarquer que, vers le milieu de 1883, les ressources que le Trésor puise dans l'excédent des recettes du dernier budget voté sur les ordonnancements relatifs à ce même budget descendraient au fur et à mesure des ordonnancements et des paiements arriérés, le rapporteur concluait « qu'on ne saurait sans imprévoyance rien ajouter aux charges actuelles et futures du Trésor ».

Or, non seulement l'ouverture de crédits supplémentaires était venue ajouter 200 millions aux charges du Trésor, mais la décroissance continue des recettes, qui tombèrent de 79 millions au-dessous des évaluations, avait réduit les disponibilités sur lesquelles on avait compté.

Ce ne fut donc pas vers le milieu de l'exercice, comme M. Ribot n'avait pu s'empêcher de l'appréhender, ce fut dès le début de l'année que le Ministre des finances se trouva aux abois. Le 15 mars 1883, le compte courant du Trésor à la Banque était descendu à 108 millions, c'est-à-dire au chiffre le plus bas auquel il eût été réduit depuis de longues années. Ce même compte était, le 16 mars 1882, de 343 millions, la différence d'une année à l'autre était donc de 235 millions. Bien plus, on ne tarda pas à découvrir que le compte du Trésor n'avait été maintenu, même à un chiffre aussi faible, qu'à l'aide d'une mesure qui donnait prise à la critique. Le Ministre des finances, de sa propre autorité, avait négocié un emprunt de 120 millions à la Banque de France. La négociation avait été tenue secrète; mais interrogé à ce sujet, dans la séance de la Chambre du 19 mars, le Ministre confessa la réalité du fait en se retranchant derrière la latitude habituellement laissée à son département pour assurer le service financier de l'Etat.

On pouvait demander si un emprunt de cette importance n'excédait pas le caractère d'une simple opération de trésorerie, et pourquoi le Ministre n'avait pas eu recours à des bons du Trésor ; mais le fait devait un surcroît de gravité à la façon dont les

choses s'étaient passées. La création de 1.200 millions en rentes amortissables avait eu pour objet d'éteindre toute la dette du Trésor envers les déposants des caisses d'épargne, dette représentée en partie par 350 millions d'obligations sexennaires, remises antérieurement à la Caisse des dépôts et consignations pour garantir les premiers fonds appliqués aux besoins du Trésor. La Caisse des dépôts avait restitué ces obligations, en échange des rentes amortissables qui lui étaient délivrées : au lieu d'annuler la totalité de ces obligations, le Ministre des finances en avait négocié pour 120 millions à la Banque : il avait donc, par le fait, maintenu en circulation des valeurs que le Parlement devait croire éteintes ; il avait, sans autorisation, accru la dette flottante de 120 millions.

Le budget ordinaire de 1884 avait été présenté quelques jours auparavant, avec un dérisoire excédent de recettes de 250.000 francs; encore ce résultat n'était-il obtenu qu'en renouvelant 70 millions d'obligations et en inscrivant en recette 35 millions de remboursements, attendus des compagnies d'Orléans, de l'Est et du Midi, et devenus fort problématiques. M. Tirard avait abandonné le système d'évaluations adopté par M. Say; mais sans revenir à l'ancienne méthode, ni suivre aucune règle, en déterminant arbitrairement les sources de revenu desquelles on pouvait attendre un accroissement de recettes et celles dont le produit était présumé stationnaire. L'exposé des motifs faisait prévoir un emprunt de 313 millions, limité à ce chiffre par l'impossibilité d'assurer le service d'un emprunt plus considérable. Le produit de cet emprunt ne pouvait

suffire à défrayer le budget extraordinaire : aussi, le Gouvernement dut-il se décider à entrer en pourparlers avec les compagnies de chemin de fer et à leur demander de se substituer à lui pour l'exécution du plan Freycinet. La présentation du budget extraordinaire fut donc ajournée jusqu'à l'issue de ces négociations.

La pensée de recourir à l'intervention des compagnies avait sans doute pour origine la proposition faite, l'année précédente, par M. Léon Say, et dont l'abandon avait été imposé à M. Tirard. La conclusion d'un accord avec les compagnies était un acheminement vers la suppression du budget extraordinaire, et cela suffisait pour rallier les suffrages de tous ceux qu'inquiétaient les progrès constants de la dette flottante, déjà revenue au chiffre de deux milliards. Au point de vue économique, les conventions n'étaient pas moins faciles à justifier. L'État est incapable de conduire avec succès une exploitation commerciale, mais il est un constructeur plus malhabile encore, et ses agents sont sans défense contre les influences parlementaires : il y avait donc avantage à remettre à l'industrie privée l'achèvement et l'exploitation du troisième réseau. Il n'en est pas moins vrai que les conventions font peser une lourde charge sur les finances publiques.

Le Gouvernement avait pris vis-à-vis des populations des engagements téméraires : des lignes dont le trafic ne couvrira pas avant quinze ou vingt ans les dépenses d'exploitation avaient été non seulement promises mais étudiées : un certain nombre avaient même reçu un commencement d'exécution.

En consentant à se substituer à l'État pour ces travaux, destinés à demeurer longtemps improductifs, les compagnies voulurent légitimement limiter les risques qu'ils faisaient courir à leurs actionnaires. Elles se firent accorder un prix de construction très élevé pour se mettre à l'abri de tout mécompte : elles voulurent avoir la garantie de l'État pour prévenir la dépréciation de leur crédit et pour assurer à leurs actions un revenu minimum qui fût devenu fort incertain sans cette précaution. A ces conditions, les compagnies se chargaient d'emprunter annuellement aux lieu et place de l'État, mais en réalité à son compte, de 250 à 300 millions que le Gouvernement aurait dû inscrire au budget extraordinaire et emprunter directement, et dont il n'aurait plus qu'à garantir le service et l'amortissement. Les compagnies devaient porter au compte de premier établissement les dépenses qu'elles allaient faire, les progrès de ce compte augmentant proportionnellement la charge de la garantie, Les Ministres des finances et des travaux publics ne contestèrent point cette conséquence des conventions : ils donnèrent au Parlement l'assurance que cette charge supplémentaire serait, au maximum, de 65 millions, qu'elle n'atteindrait ce chiffre qu'au bout de huit ou dix ans pour commencer immédiatement à décroître et s'éteindre complètement en un petit nombre d'années.

En établissant ces calculs décevants, les Ministres comptaient que les recettes des chemins de fer suivraient la même progression que par le passé ; ils espéraient même que cette progression serait accélérée par la mise en exploitation des nouvelles

lignes, qui seraient autant d'affluents pour l'ancien réseau. Nous établirons ultérieurement ce qui est advenu de ces calculs et de ces espérances. Comme l'État, ainsi qu'il était aisé de le prévoir, allait être contraint de se procurer, sur sa signature, les fonds nécessaires à faire honneur à la garantie qu'il donnait, un orateur radical résuma assez exactement, au point de vue financier, l'économie des conventions en disant qu'elles étaient l'emprunt greffé sur l'emprunt; mais du moment que l'on ne se résignait point à ajourner les travaux ou à faire des économies, il fallait se résoudre à user d'expédients.

CHAPITRE II

LES AVEUX DE M. TIRARD. LES BUDGETS DE 1884 ET 1885

Pendant que les négociations avec les compagnies se poursuivaient, le Gouvernement se décida brusquement à accomplir la conversion du 5 0/0 qui, depuis dix-huit mois, était suspendue comme une menace sur le marché financier. Cette opération fut exécutée sans un trop grand effort, mais si le Ministre en avait attendu un réveil de la spéculation et des affaires, il fut déçu dans son espoir ; car elle eut pour premier résultat un déclassement des fonds puplics que les recueils financiers évaluèrent à 20 millions de rentes pour le 5 0/0 et à 5 millions pour le 3 0/0, tandis qu'une hausse sensible se produisait sur les obligations de chemins de fer et sur les fonds étrangers. Non seulement le nouveau 4 1/2 n'a jamais atteint le cours de 115 francs, que M. Tirard annonçait comme inévitable à bref délai, mais il ne s'en est jamais approché. Cette mesure, qui venait ou trop tôt ou trop tard, a donc eu pour effet de détruire, pour un certain temps, l'élasticité des fonds français ; et, quant à l'économie qu'elle procurait et qui avait surtout déterminé la résolution du Gouvernement, elle était absorbée et au delà,

dès cette même année, par les prodigalités législatives et les dépenses des expéditions lointaines.

En défendant, au mois de juillet, devant la commission du budget, les conventions qui venaient d'être conclues avec les compagnies de chemins de fer par son collègue des travaux publics, M. Tirard déclara leur adoption absolument indispensable ; et il fut amené à dire que, bien qu'il eût élevé à 3 0/0 l'intérêt des bons du Trésor dans l'espoir d'attirer les capitaux en quête d'un emploi temporaire, « l'argent n'était pas venu ». Cet aveu, qui émut le monde financier, était d'autant plus grave que le placement des bons du Trésor était, à ce moment, le seul moyen que le Ministre des finances eût encore pour se procurer des fonds. La panique qui s'était déclarée parmi les déposants des caisses d'épargne à la suite de deux déconfitures retentissantes tarissait la source à laquelle le Gouvernement s'était habitué à puiser. Cette année, en effet, les remboursements dépassèrent de 4 millions les versements. Comme la Banque de France n'était plus qu'à 120 millions de la limite légale de son émission, on ne pouvait plus songer à demander à cet établissement les services qu'on avait trop souvent obtenus de lui. Émettre, au lendemain même de la conversion, l'emprunt qu'on n'avait annoncé que pour l'année suivante, c'eût été ajouter au désarroi du marché des fonds publics.

L'adoption des conventions était donc l'unique moyen d'alléger la situation en permettant de ramener au-dessous de 300 millions les budgets extraordinaires de 1884 et de 1885, pour lesquels il était de-

venu si difficile de se procurer des fonds. Cependant, les conventions étaient la condamnation flagrante de la politique suivie depuis cinq années; en effet, si elles assuraient la construction d'un tiers des lignes comprises dans le plan Freycinet, elles rejetaient dans un avenir éloigné l'exécution d'un autre tiers, et le dernier tiers était complètement passé sous silence.

Les discussions financières de 1883 et des premiers jours de 1884 furent particulièrement instructives. Veut-on avoir la preuve que le budget avait cessé d'être le résumé fidèle des dépenses publiques, et que la Chambre, par des votes inconsidérés, imposait au pays des charges extra-budgétaires sans assurer les moyens d'y faire face ? Écoutez M. Tirard se disculpant d'avoir dû recourir à des expédients de trésorerie qui donnaient prise à la critique : « Que voulez-vous que je fasse, disait, non sans quelque amertume, le Ministre des finances, si vous voulez que je ne recoure pas à de semblables expédients ? Eh bien ! lorsque vous votez une dépense, votez en même temps une ressource ! C'est ce que vous ne faites pas. Pour le budget de 1884, vos votes antérieurs et celui que vous allez émettre m'imposent l'obligation de payer, entendez-le bien, en 1884, la somme de 252 millions pour lesquels vous ne m'avez donné absolument aucune ressource budgétaire. Cette dépense de 252 millions *ne se trouve pas dans les chapitres du budget;* mais elle m'est imposée par la loi de finance. Quand vous m'imposez l'obligation de payer 252 millions, pour lesquels vous ne me donnez aucune ressource, que voulez-vous

que je fasse ? » Il ne s'agissait ici ni du budget ordinaire, ni du budget extraordinaire, ni même des crédits extraordinaires prévus, mais des lois qui créaient à l'impromptu des dépenses destinées à prendre place dans les budgets suivants, et dont une partie était immédiatement exigible, et surtout des diverses caisses, alimentées par l'emprunt, qui ne figuraient au budget que par l'inscription des arrérages à servir, et qui tiraient à vue sur le Trésor pour les subventions mises à leur charge.

Harcelé par les partisans fanatiques de la laïcisation, par les apôtres de la dépense à outrance et même par une partie de la commission du budget, le même Ministre insista à diverses reprises sur la nécessité de mettre un frein aux dépenses, en donnant clairement à entendre qu'on avait manqué de prévoyance et de mesure. « Ce qui me frappe le plus, disait-il à la Chambre, dans la situation où nous sommes aujourd'hui, c'est que cette situation, si l'on avait su prendre son temps, opérer avec patience, avec modération, et si l'on n'avait pas voulu tout faire à la fois, ne serait pas embarrassée; mais on a voulu faire en même temps des chemins de fer, des ports, des canaux, des routes, des chemins vicinaux, des écoles : véritablement, *on a excédé les ressources disponibles*, et il est arrivé un moment où l'on a reconnu la nécessité d'enrayer. »

Dans un autre accès de franchise qui déplut singulièrement à la majorité, M. Tirard n'hésita pas à expliquer la désorganisation des finances par la coïncidence de dégrèvements prématurés et irréfléchis avec l'exagération des dépenses : l'exposé des motifs du

budget extraordinaire de 1884, qui posait en principe l'émission d'un emprunt d'au moins 300 millions, justifié par l'épuisement des emprunts antérieurs, était rempli de conseils de prudence et d'aveux implicites. « Il nous serait impossible, disait ce document, de continuer avec le même entrain le système des dépenses extraordinaires sans nous exposer à de graves mécomptes. Nous devons agir avec d'autant plus de réserve et de prudence que, *en dehors du budget sur ressources extraordinaires,* nous avons à faire face aux engagements de la caisse des lycées, collèges et écoles et de la caisse des chemins vicinaux. Ces deux caisses auront à fournir, en 1884, déduction faite des amortissements, une somme qu'on ne peut évaluer à moins de 106 millions et qui devra être *prise sur les ressources de la dette flottante.* » La conclusion des conventions dispensait de pourvoir à l'exécution des chemins de fer qui en faisaient l'objet ; mais il restait à terminer le réseau de l'État et à poursuivre les travaux des ports, canaux, rivières, etc. Le Ministre exprimait la pensée qu'il serait « utile de ne pas engager de nouveaux travaux avant l'entier achèvement de ceux qui étaient commencés ». Il motivait ainsi ce conseil: « Il importe d'agir avec prudence et de ne pas excéder la mesure que nous impose la situation économique et financière du pays. »

M. Tirard renouvela devant le Sénat, en janvier 1884, ces aveux instructifs. « Je ne fais aucune espèce de difficulté de reconnaître, disait-il, que notre situation demande de grands ménagements. » Il exprimait l'espoir que les évaluations des recettes se

réaliseraient ; mais, énumérant les divers projets de loi dont la Chambre était saisie et qui tous devaient donner lieu à de nouvelles dépenses, il ajoutait : « Je n'hésite pas à le dire, et il faut qu'on soit bien pénétré de cette vérité : si l'on veut avoir un budget en équilibre, si l'on veut sortir *de la situation qui a été faite aux deux derniers exercices,* si l'on veut éviter des insuffisances de recettes par rapport aux dépenses, des déficits, en un mot, il est absolument indispensable de ne pas augmenter nos dépenses. Si l'on était entraîné à voter les lois que je viens d'énumérer et dont les frais d'application s'élèveront à un total considérable, je ne crains pas de déclarer que, pour y faire face, il faudrait créer des ressources nouvelles. » Les votes que la Chambre des députés a continué d'émettre ne font que donner plus de force à cette conclusion de M. Tirard : « Tout ce que vous pouvez espérer, c'est une augmentation de 10, 15 ou 20 millions sur les plus-values du budget. Si vous introduisez dans ce budget 80, 60 ou même 40 millions de dépenses de plus, il est incontestable qu'il se trouvera en déficit. » On sait qu'au lieu des plus-values, ce sont des moins-values qui se sont produites. S'animant ensuite au souvenir des attaques dont il avait été l'objet au sein de la Chambre et de la part de divers journaux républicains, M. Tirard disait encore au Sénat : « Il faut regarder cette situation en face et virilement. Il est absolument indispensable de ne pas se lancer en aveugles, de ne pas compter sur je ne sais quels événements : sur des plus-values qui, je l'espère, se produiront et amélioreront la situation, mais qui, enfin, peuvent se faire attendre.

Si nous avions encore de nouveaux déficits, cette situation pourrait empirer. Nous avons encore aujourd'hui quelques millions d'excédents sur des exercices antérieurs : j'estime qu'il est nécessaire, en effet, de ménager la dette flottante dont les ressources se trouvent fort amoindries. »

Il renouvelait le conseil de ne pas imposer au Gouvernement l'obligation de tout faire à la fois : il fallait « échelonner les dépenses et surtout en réduire le montant au plus strict nécessaire » ; il signalait enfin, comme une mesure indispensable, « de régler dans l'avenir » des dépenses qui n'avaient été jusqu'alors l'objet d'aucune règle. « La caisse des écoles disait-il, a été alimentée jusqu'à présent par l'excédent des budgets antérieurs, de même que la caisse des chemins vicinaux l'a été par des fonds de la dette flottante, par des fonds de trésorerie. Je viens de vous dire quelles étaient les sommes énormes auxquelles cette trésorerie avait à faire face. Si vous les augmentez encore indéfiniment et pour des sommes considérables, nous risquons de nous trouver encore dans les mêmes embarras que nous rencontrons aujourd'hui. Il est donc absolument indispensable que nous étudiions le fonctionnement des caisses *dans lesquelles il n'y a jamais rien eu,* permettez-moi de le dire. » Était-il possible de confesser plus clairement que l'emprunt indéfini, l'emprunt à outrance, a eu la plus grande part à l'œuvre sur laquelle on a cru fonder la popularité du régime actuel ?

La commission du budget et une partie de la Chambre avaient accueilli très froidement le budget de M. Tirard. Le Ministre était taxé par les uns d'exces-

sive timidité, par les autres de pessimisme. On lui savait fort mauvais gré de quelques aveux qui pouvaient éclairer le public, alors qu'on couvrait l'examen du budget d'un voile impénétrable. Le budget ordinaire de 1884 bénéficiait de 35 millions résultant de l'économie produite par la conversion du 5 0/0 ; mais il avait à supporter 55 millions de dépenses nouvelles, dont 25 millions pour l'accroissement du service de la dette publique, 20 millions pour les dépenses de la Tunisie, ramenées dans le budget : le surplus en exécution de diverses mesures législatives. La commission y voulait faire entrer diverses dépenses repoussées par le Ministre. Elle s'épuisa, pendant plusieurs mois, en vains efforts pour arriver à un équilibre dont l'inanité ne fût pas trop manifeste. Elle ne parvint à aligner, en apparence, les recettes et les dépenses qu'en rejetant sur le budget extraordinaire une subvention de 30 millions, réclamée par M. Jules Ferry, pour la caisse des écoles, en mettant à la charge de la dette flottante 48 millions, dont 20 millions pour la caisse des chemins vicinaux, en imputant 16 millions sur les excédents des exercices antérieurs, en renouvelant 70 millions d'obligations sur 170, enfin en accroissant les évaluations, déjà trop élevées, de M. Tirard, alors qu'elle aurait dû les diminuer. En effet, les recettes de 1883 non seulement tombaient au-dessous des évaluations budgétaires, mais demeuraient inférieures aux résultats réalisés en 1882. Les évaluations de recettes pour 1884 auraient donc dû être réduites en proportion de ces moins-values; mais alors le déficit eût apparu dans toute sa réalité.

La commission avait songé à se tirer d'embarras

en réduisant de 100 millions à 60 le crédit relatif au remboursement des obligations. Le Ministre refusa d'y consentir et soutint à la tribune une lutte acharnée contre M. Rouvier, le président de la commission du budget. Il défendit l'intégrité de ce crédit, comme représentant le principe de l'amortissement, et comme le gage des emprunts à court terme qui alimentaient le budget extraordinaire. On entendit alors M. Rouvier renier la thèse qu'il avait si souvent soutenue sur l'importance des amortissements accomplis sous le régime actuel, et démontrer avec une logique irrésistible que rembourser d'une main 100 millions d'obligations lorsque, de l'autre, on en émettait pour une somme plus considérable, ce n'était pas amortir, mais se livrer à un simple jeu d'écritures. M. Tirard l'emporta parce qu'il avait annoncé sa détermination de se retirer, s'il succombait dans ce débat. La démonstration à laquelle M. Rouvier s'était livré n'en jetait pas moins une vive lumière sur la gestion financière des dernières années. Les mêmes jeux d'écritures ne s'étaient-ils pas reproduits d'exercice en exercice, et les prétendus amortissements dont on s'était vanté avaient-ils jamais arrêté le progrès constant de la dette publique?

La Chambre avait commencé si tardivement la discussion du budget que la loi de finances ne put même pas être votée avant Noël, et que trois jours seulement furent laissés au Sénat pour l'examiner à son tour. Le Sénat se résigna, malgré les réclamations indignées de quelques-uns de ses membres, à voter le budget ordinaire tout entier en trois séances, mais pour protester contre la pression qui était exercée

sur lui, il renvoya au mois de janvier la discussion et le vote du budget extraordinaire, comme si un examen rétrospectif de la situation financière suffisait à sauvegarder sa dignité et ses droits. On voit que, si l'on méconnaissait depuis longtemps les règles essentielles de la comptabilité publique, on commençait à y ajouter, par un nouveau progrès, la méconnaissance des règles constitutionnelles.

Ce budget ordinaire de 1884, voté dans des conditions aussi singulières, à 3.026 millions en recettes et à 3.025 millions en dépenses, cessait d'être en équilibre dès les premiers jours de janvier par suite de l'abaissement des recettes publiques : il s'est soldé par un déficit que l'exposé du budget de 1887 a évalué provisoirement à 116 millions. Le budget extraordinaire, voté à 257 millions, fut porté à un chiffre beaucoup plus élevé par une longue série de crédits extraordinaires : il monta, déduction faite des annulations, à 416.781.258 francs, dépassant ainsi, et dans une proportion notable, l'emprunt destiné à le couvrir. Les recettes publiques donnèrent une moins-value de 74.634.195 francs que compensèrent, jusqu'à concurrence de 22 millions, des plus-values fournies par les droits sur les sucres et les vins étrangers et par quelques taxes qui avaient été remaniées.

La pénurie du Trésor contraignit le Ministre des finances à émettre, dès le commencement de février 1884, l'emprunt qui devait pourvoir aux dépenses du budget extraordinaire de l'année. Le taux d'émission fut 76 fr. 60, inférieur de 6 fr. 90 à celui de l'emprunt de 1881, soit, par conséquent, avec une baisse

de 9 0/0 par rapport à l'emprunt précédent. Dès le premier jour, le nouveau fonds descendit de 0 fr. 25 à 0 fr. 30 au-dessous de ce taux d'émission, et il fallut recourir à l'assistance de divers établissements financiers pour soutenir les cours. Cette opération, du reste, n'ajouta pas beaucoup aux disponibilités du Ministre des finances, car, sur 200 millions de bons du Trésor qu'il avait réussi à mettre en circulation, 180 millions lui furent rapportés par les souscripteurs : c'était plus de la moitié de l'emprunt.

Le budget de 1885 fut déposé quelques jours plus tard sur le bureau de la Chambre. Il présentait cette particularité que le budget extraordinaire, réduit à 208 millions par l'effet des conventions avec les grandes compagnies, n'était doté d'aucune ressource spéciale. Tous les emprunts antérieurs étaient complètement épuisés, et celui qui venait d'être contracté était à peine suffisant pour couvrir les dépenses autorisées pour 1884; il n'existait plus dans aucune caisse un centime disponible. M. Tirard le reconnaissait; mais il s'empressait d'ajouter qu'il ferait face aux dépenses du budget extraordinaire au moyen d'obligations à court terme, dont le remboursement serait échelonné jusqu'en 1890. Le Ministre avait donc joué sur les mots lorsqu'il avait annoncé qu'il n'y aurait point d'emprunt en 1885 : il ne devait pas, en effet, y avoir d'émission de rentes; mais 208 millions devaient être empruntés sous forme d'obligations; comme la dette flottante atteignait déjà près de 1.100 millions au 1er janvier, qu'elle allait avoir à supporter pour plus de 250 millions de déficit, cette

nouvelle addition devait la ramener bien près du chiffre de 2 milliards. Il est inutile d'insister sur la prolongation de la partie de cette dette contractée en obligations. L'extinction de ces obligations, qui devait avoir lieu en 1883, avait d'abord été rejetée sur 1885, puis sur 1888. M. Tirard la reculait jusqu'en 1890 : on sait que le budget de 1886 l'a reportée jusqu'en 1892; et les budgets suivants jusqu'en 1896.

Quant au budget ordinaire, il était présenté aux chiffres de 3.048.720.927 francs en recette et de 3.048.544.744 en dépense, soit avec un excédent de recettes de 176.483 francs, qui ne pouvait être pris au sérieux. En effet, le Ministre avait persisté dans son mode arbitraire d'évaluations, et il en donnait une raison ingénue : « Il est impossible, disait-il, de revenir, dès à présent, à l'ancien système, puisque les recettes réalisées en 1883 sont inférieures à l'évaluation des dépenses de 1884 : *a fortiori, le seraient-elles aux dépenses de 1885.* » Il était malaisé de confesser plus clairement que la préoccupation du Gouvernement, quand il préparait le budget, n'était pas d'arriver à la vérité et de la faire connaître au pays, mais d'obtenir par des artifices de calcul un équilibre factice. Le montant des recettes effectuées en 1883 étant estimé par le Gouvernement lui-même à 2.953 millions : c'est à ce chiffre seulement qu'auraient dû être portées les évaluations de recettes pour 1885 ; et il était d'autant plus indispensable de se maintenir dans ces limites que les recettes des premiers mois de 1884 demeuraient sensiblement au-dessous de celles de 1883, et que rien ne faisait présager un relèvement du revenu.

Ce budget était donc une fiction, dès le jour où il fut présenté. Il sera facile d'établir, par le témoignage de M. Léon Say et même par celui de M. Dauphin, rapporteur de la commission sénatoriale, que la commission de la Chambre, qui s'empara de ce budget et entreprit de le refondre, ne parvint à aligner les recettes et les dépenses qu'à l'aide de procédés aussi nouveaux qu'inefficaces. On a pu dire de l'œuvre de cette commission que c'était l'hypothétique enté sur l'imaginaire. Lors de son récent passage au ministère des finances, M. Léon Say, éclairé par l'expérience, avait signalé, avec l'autorité que lui donnait sa position officielle, une série de dépenses, s'élevant ensemble à plus de 50 millions, qui étaient indûment inscrites au budget extraordinaire et couvertes par l'emprunt, alors qu'elles avaient tous les caractères de dépenses ordinaires, et qu'elles auraient dû être payées sur le produit de l'impôt. M. Ribot, tour à tour président ou rapporteur de la commission du budget, avait fait également, au sujet de cet abus, les déclarations les plus catégoriques et, dès lors, on ne lui avait plus confié ni la présidence ni le rapport. On avait vu les commissions du budget, pour obtenir ou conserver entre les recettes et les dépenses un équilibre purement fictif, rayer des dépenses qu'elles savaient devoir reparaître, sous la forme de crédits extraordinaires, aussitôt après le vote du budget. La préparation de la loi de finances de 1885 donna lieu aux mêmes atténuations de crédits indispensables, à des procédés de dissimulation plus condamnables encore. Le fait était si flagrant que le Sénat essaya,

bien qu'en vain, de faire revenir la Chambre sur certains retranchements qui ne pouvaient être pris au sérieux.

L'ouverture de certains lycées de filles avait été fixée au 1er octobre 1885 : il était donc indispensable d'inscrire au budget de cet exercice le traitement du personnel enseignant de ces lycées pendant un trimestre; mais, bien qu'il s'agît simplement d'une somme de 55.000 francs, cette inscription fut omise, ainsi que cela est reconnu dans un des rapports de la commission du budget. Il va sans dire que ce personnel devait néanmoins être payé; mais, pour qu'il ne fût pas payé à découvert, il fallut demander un crédit extraordinaire en addition aux dépenses ordinaires de 1885. Parmi les crédits extraordinaires, au chiffre total de 3.911.550 francs, qui furent demandés par le même projet de loi, la plupart avaient pour objet de réparer ou des omissions incompréhensibles si elles n'étaient intentionnelles, comme les dépenses des missions scientifiques chargées d'observer le passage de Vénus, ou des réductions non justifiées sur le personnel et les frais des grands services du ministère des finances, ou des retranchements sur les approvisionnements nécessaires aux manufactures de l'État, et toutes ces omissions ou réductions avaient la même origine : l'impossibilité de conserver autrement au budget ordinaire un modeste excédent de recettes de 285.216 fr. Veut-on d'autres exemples? L'application de la loi qui a accordé des primes pour la marine marchande avait nécessité, dès la première année et pour quelques mois seulement, une dépense d'un peu plus de 9 millions : il y avait donc lieu de

prévoir une dépense plus forte pour les douze mois suivants; néanmoins, la commission n'inscrivit au budget ordinaire qu'une somme de 10 millions, qu'il fallut presque doubler par un crédit extraordinaire.

De même, le crédit annuellement affecté aux chemins vicinaux était, depuis la loi du 10 avril 1879, de 20 millions : la commission du budget, sans tenir compte des engagements déjà pris par le Ministre de l'intérieur, le réduisit arbitrairement à 10 millions dans le budget ordinaire de 1885. L'insuffisance du crédit étant indéniable, on essaya ensuite de la couvrir par un prélèvement de 10 millions sur le crédit affecté aux chemins vicinaux de l'Algérie. Les députés algériens protestèrent et, comme le Sénat refusa de sanctionner ce procédé irrégulier de détourner un crédit de son affectation légale, il en fallut venir à un crédit extraordinaire de 5 millions.

La commission s'était targuée d'avoir opéré 60 millions d'économie et d'avoir ramené les dépenses à un chiffre inférieur de 4 millions aux dépenses prévues pour 1884. Ce tour de force devait paraître d'autant plus extraordinaire que le budget de 1884 menaçait d'aboutir à un déficit considérable, et que certaines dépenses obligatoires avaient augmenté. Il était, par exemple, indispensable d'inscrire dans le budget de 1885 les arrérages de l'emprunt de 350 millions qui venait d'être contracté. Comme cet emprunt avait éteint quelques créances à la charge de la dette flottante, la commission avait feint de croire que la dette flottante n'avait reçu, du fait des déficits constatés, aucun accroissement de nature à compenser cette extinction, et elle avait admis une dimi-

nution de 500.000 francs sur le service de la dette flottante, mais elle semblait presque avoir eu honte de son œuvre, car, dans le rapport spécial sur le ministère des finances, M. Sarrien disait à ce sujet : « La commission a accepté cette réduction sans se faire, d'ailleurs, aucune illusion sur la valeur de cette économie nouvelle. » Le mot économie paraîtra, sans doute, fort inattendu quand il s'agit d'une véritable dissimulation de dépense.

M. Léon Say a fait (1) la lumière sur les 60 millions d'économies qui avaient produit un excédent de recettes de moins de 100.000 écus sur un budget de 3 milliards. Ces économies résultaient de l'emploi simultané de trois procédés fort peu usités jusque-là en finances et d'une correction contestable. La commission avait évalué la moyenne des annulations de crédits qui se produisent en fin d'exercice dans les grands services, et elle avait réduit d'autant la dotation de ces services. Or, les sommes rendues disponibles par les annulations constituaient une sorte de réserve sur laquelle on imputait tout d'abord les dépenses supplémentaires inévitables. Le budget de 1885 ne conservait donc aucune marge pour l'imprévu et pour les mécomptes. En second lieu, la commission avait calculé, d'après des tables de mortalité dont elle gardait le secret pour elle, les vacances d'emploi qui se produisent en moyenne dans le cours d'une année, et elle avait diminué d'une somme correspondante les crédits affectés au personnel des administrations publiques; en sorte que, si les décès

(1) *Voyez* la *Revue des Deux-Mondes* du 15 janvier 1885.

ou les démissions ne se produisaient pas en nombre suffisant dans un service, les employés qui en faisaient partie auraient dû être invités à tirer au sort lesquels d'entre eux ne seraient pas payés. Enfin, ces deux moyens ne suffisant pas encore, la commission avait retranché ou restreint des crédits indispensables : elle avait diminué de près de 2 millions le crédit annuel ouvert aux manufactures de l'État pour achats de matières premières, comme s'il était possible que la régie laissât le public manquer de cigares ou de poudre de chasse faute d'argent pour acheter du tabac ou du salpêtre. La commission du budget prévoyait bien qu'il en serait de ces achats indispensables comme du payement des arrérages de la dette flottante, et qu'il faudrait y pourvoir par des crédits extraordinaires. C'était donc pour obtenir un équilibre fictif qu'elle s'était abstenue d'inscrire dans la loi de finances des dépenses inévitables et prévues. Quelle confiance pouvait mériter l'œuvre sortie de ses mains ?

Le rapporteur du budget de 1885 au Sénat, M. Dauphin, malgré sa bénignité ordinaire, ne put s'empêcher de faire ressortir le caractère fictif ou dérisoire de mille petites économies destinées à provoquer l'ouverture de crédits supplémentaires ou à aboutir à des accroissements ultérieurs de dépenses. Il constata que les réductions opérées sur le ministère de la marine avaient été obtenues aux dépens des crédits qui avaient pour objet de reconstituer les approvisionnements des magasins à poudre, de compléter l'artillerie de la flotte, d'achever la construction des forts commencés ; qu'on avait refusé tout crédit pour

l'accroissement du nombre des torpilleurs, sous prétexte que l'expérience n'a pas encore prononcé sur la valeur de ce genre de bâtiments, et que le crédit des nouvelles constructions navales avait été ramené à une somme « à peine suffisante pour tenir la France au niveau des autres puissances maritimes ». Résumant en quelques mots les impressions de la commission sénatoriale, M. Dauphin exprimait une opinion conforme à celle de M. Léon Say : « Votre commission, disait-il, fait des réserves en ce qui concerne une troisième catégorie d'économies sur la réalité desquelles il est permis de concevoir des doutes. Le présent rapport vous les indiquera lorsqu'il examinera séparément les budgets de dépenses de chacun des ministères, notamment ceux de la guerre et de la marine. Il est à craindre que la dépense ne reparaisse, dans le cours de l'exercice, sous la forme de crédits supplémentaires. *La certitude existe même pour plusieurs.* »

Quel était le but de ces détestables pratiques? Pourquoi essayait-on de dissimuler au Parlement et au pays le chiffre réel des dépenses de l'Etat? C'est que l'année 1885 ramenait les élections générales et qu'on ne voulait point que la nation, appelée à juger ses mandataires, connût toute l'étendue du désordre dans lequel les finances étaient tombées. On a de ce fait un témoignage irrécusable, celui d'un membre de la commission du budget. Voici ce qu'a écrit et signé M. Henry Maret, qui avait vainement demandé à ses collègues qu'on présentât les chiffres d'une façon moins contestable et qu'on indiquât plus clairement la situation financière du pays : « Dans cette com-

mission du budget, où nous nous débattions pour repousser les expédients de M. Tirard, M. Jules Roche (le rapporteur) s'écria un jour : « Nous ne pouvons pourtant pas avouer que le budget est en déficit. Qui l'oserait ? — Moi, répondis-je. Je n'ai pas changé d'avis, et je crois à une seule politique, celle de la bonne foi Le peuple est le souverain qui doit tout connaître, puisqu'il doit tout décider et tout juger. »

Il semble que les difficultés avec lesquelles la commission était aux prises pour donner au budget une apparence de réalité auraient dû l'éclairer sur la nécessité de changer de système et, suivant l'expression de M. Tirard, d'enrayer les dépenses. Il n'en était rien. C'est en vain que l'opinion publique se prononçait contre le budget extraordinaire, déjà vivement attaqué par M. H. Germain et par M. Ribot lui-même, les députés se refusaient à laisser disparaître la corne d'abondance sur laquelle ils fondaient l'espoir de leur réélection ; et ce dangereux instrument de désorganisation financière trouvait des défenseurs déterminés, au Sénat, dans MM. Dauphin et Millaud ; à la Chambre, dans MM. Wilson, Jules Roche et Rouvier, qui tous avaient été ou présidents ou rapporteurs des commissions du budget. La commission ne montra quelque hésitation que sur une seule question : les dépenses de l'instruction primaire. Bien que la quote-part de l'État dans ces dépenses, de 15.647.800 francs en 1878, fut montée à 65.906.318 en 1883, soit une augmentation de plus de 40 millions, certains sectaires ne se montraient pas satisfaits. Après avoir reconnu qu'il avait été dépensé plus d'un demi-mil-

liard, M. Jules Ferry déclarait, dans un discours demeuré célèbre, que le minimum de la dépense encore à faire dépassait 700 millions.

Au mois de mars 1884, lors de la présentation du budget, au moment même où M. Tirard venait de jeter ce cri d'alarme qui lui valut tant d'attaques de la part de ses amis politiques et qui remua profondément le pays, M. Paul Bert, au nom de la commission de l'instruction primaire et sous la forme d'un amendement au budget, demandait pour le personnel de ce seul enseignement une augmentation de 23 ou 24 millions, comme point de départ d'un accroissement graduel des traitements. La commission du budget repoussa l'amendement qui, d'après les calculs du rapporteur général, M. Jules Roche, aurait eu pour conséquence de porter, en huit années, le budget ordinaire de l'instruction primaire à 260 millions. Le 30 juillet suivant, M. Antonin Dubost, rapporteur spécial du budget de l'instruction publique, en déplorant la nécessité où l'on était d'ajourner les projets de M. Paul Bert, évaluait les dépenses qu'il serait indispensable de faire, dans une très courte période, pour le matériel et les constructions, à 40 millions pour l'instruction supérieure, à 104 millions pour l'instruction secondaire et à 500 millions pour l'instruction primaire. Quant au personnel, le même rapporteur exposait que, bien que les crédits relatifs à l'enseignement primaire eussent été accrus de plus de 90 millions depuis 1870, il y avait lieu de prévoir de nouvelles augmentations qui les porteraient au chiffre de 163 millions, et il exhortait le Parlement à envisager désormais une dépense an-

nuelle de 250 millions comme le chiffre minimum du budget de l'instruction publique, en laissant à l'emprunt la tâche de pourvoir aux constructions à élever.

Au moment où ces exagérations se produisaient et étaient fort mal accueillies par l'opinion publique, la dotation de cent millions attribuée à la caisse des écoles par la loi du 2 août 1881, et qui ne devait être fournie qu'en six années, était déjà épuisée parce qu'on avait anticipé, au profit des premiers exercices, sur le payement des annuités plus éloignées ; et l'on ne savait comment pourvoir aux engagements déjà pris pour 1885 et les exercices suivants. Cette caisse, constituée en dehors du budget ordinaire et du budget extraordinaire, soustraite au contrôle de la Cour des comptes aussi bien que du Parlement, et laissée à l'arbitraire des Ministres, avait dévoré en quelques années plus d'un demi-millliard, demandé en presque totalité à la dette flottante : elle était l'objet des critiques les plus sérieuses au sein même de la Chambre, et elle avait cessé d'être un instrument commode pour battre monnaie. Cette situation fit naître la pensée de mettre fin à l'existence de la caisse, de rejeter sur les départements et les communes la charge des constructions scolaires, en ne laissant plus au compte de l'État qu'un quart des annuités que les communes auraient à payer pour les emprunts à contracter par elles. M. Sadi-Carnot réalisa cette combinaison, au mois de juin 1885, au moyen d'un emprunt destiné à assurer l'accomplissement des engagements déjà pris. Si nous en parlons actuellement, c'est qu'on fit rétroactivement remonter au 1er janvier 1885 les effets de la

loi qui prononça la mise en liquidation de la caisse des écoles, afin de puiser dans l'emprunt de quoi remplacer la dotation de 1885 anticipativement dévorée.

Ce singulier budget de 1885, où l'on exagérait les recettes, où l'on escomptait jusqu'aux annulations possibles, où l'on dissimulait les dépenses jusqu'à scandaliser un optimiste aussi déterminé que M. Dauphin, ménageait encore au public d'autres surprises. Il fut l'occasion de deux nouveaux pas dans l'irrégularité financière et parlementaire. La Chambre aborda si tardivement la discussion de ce budget et la prolongea tellement que le Sénat aurait dû voter la loi de finances, non plus en trois jours, comme en 1883, mais en une seule séance. Cette assemblée se refusa catégoriquement à exécuter ce tour de force. Une loi votée d'urgence ouvrit au Gouvernement un crédit égal au revenu d'un trimestre : on voulait à tout prix éviter de se servir du mot de douzièmes provisoires, mais si l'on n'eut pas le nom, on eut la réalité. On était acculé, en pleine tranquillité publique, à l'expédient des jours de détresse nationale.

Le second fait était jusque-là sans précédent aucun dans notre histoire financière. Le budget de 1885 n'était pas encore voté par la Chambre lorsque, dans les derniers jours de novembre, M. Jules Ferry, président du Conseil, présenta la demande d'un crédit extraordinaire de 45 millions, applicable aux dépenses de la guerre de Chine pendant le premier semestre de 1885. La continuation des opérations militaires et maritimes avait dû nécessairement être prévue depuis l'avortement des négociations avec la Chine : il était donc naturel et logique d'inscrire ces

45 millions au budget ordinaire de 1885, et rien ne s'y opposait puisque ce budget n'était pas encore voté. Si on voulait éviter de détruire un équilibre trop fragile, il fallait tout au moins les faire figurer au budget extraordinaire et doter ce budget d'une ressource équivalente : c'eût été mettre à néant le travail de Pénélope, auquel le Ministre des finances et la commission du budget s'étaient livrés pendant de longs mois; c'eût été se condamner à faire voter encore une fois le budget avec un déficit avoué. Les 45 millions furent demandés et votés, en dépit de toutes les règles de la comptabilité et contre toute évidence, comme crédit extraordinaire au budget de 1885. Les crédits extraordinaires, tels qu'ils sont définis par notre législation financière, ont pour objet de solder des dépenses qui n'ont pu être prévues lors de l'adoption du budget. Il n'y avait ici rien d'imprévu et le budget n'était pas encore adopté. On vit donc, pour la première fois, un crédit extraordinaire voté avant le budget dont il était censé le complément.

Il est curieux de voir comment cet expédient, d'une entière nouveauté, fut accueilli par la commission sénatoriale des finances. Il était évident que ce crédit avait été laissé en dehors des deux budgets parce qu'on n'avait aucune ressource à mettre en regard. M. Dauphin annonça dans son rapport que ce crédit et ceux qu'il prévoyait encore, tant pour le Tonkin que pour Madagascar, feraient l'objet « de votes spéciaux sans autre imputation que sur les ressources générales du budget ». Cet euphémisme équivalait à dire qu'il faudrait emprunter cet argent.

Le rapporteur soutenait, non sans quelque timidité, que ce mode était le seul possible, parce qu'il s'agissait de dépenses extraordinaires; puis il ajoutait mélancoliquement, alors que les moins-values du seul mois de janvier 1885 avaient détruit l'équilibre de ce budget qui n'était pas encore voté : « Il n'en est pas moins vrai que, le budget des recettes et le budget des dépenses *se balançant à peu près en équilibre,* et l'espérance d'un excédent de recettes, pendant l'exercice 1885, ne pouvant pas être conçue, ces crédits considérables ne sont pas gagés, et qu'après la conclusion des entreprises auxquelles ils s'appliquent, il faudra que le Parlement avise au moyen de solder la dépense. » Voilà donc, de l'aveu même du rapporteur sénatorial, une dépense certaine de 45 millions pour laquelle il n'y avait pas un centime prévu au budget.

Cette dépense n'était pas la seule dans ce cas. Il fallait encore 40 millions pour la caisse des écoles et pour la caisse des chemins vicinaux, qu'on ne pouvait laisser vides, puisque 1885 ramenait les élections générales. On avait dévoré par des anticipations le crédit destiné à la caisse des chemins vicinaux; quant à la caisse des écoles, la combinaison d'emprunt à jet continu, par l'intermédiaire du Crédit foncier, qui devait dispenser le Trésor de fournir le capital des subventions en mettant seulement à sa charge une partie des intérêts et de l'amortissement, n'avait pas encore reçu la consécration législative et ne pouvait être appliquée en 1885. Le Gouvernement demanda à être autorisé, dans la loi de finances, à se procurer 40 millions par l'émis-

sion d'obligations à l'échéance maxima de 1890. Rien n'était plus irrégulier et plus contraire à tous les engagements pris par les précédents Ministres des finances. M. Dauphin, avec son système de dire à demi la vérité, confessait et palliait tout à la fois cette irrégularité : « Votre commission, disait-il, ne vous proposerait pas d'adopter cette mesure si elle devait se reproduire dans les exercices ultérieurs. Ce n'est, en effet, autre chose qu'une imputation, sur le budget d'emprunt, d'une dépense ordinaire ; et le fait de la réaliser par un article de la loi de finances, au lieu d'inscrire un crédit au budget sur ressources extraordinaires, n'en change pas le caractère. »

Ainsi, sans parler de 70 millions d'obligations qu'on renouvelait au lieu de les rembourser, le budget de 1886 était en déficit de 85 millions avant même d'être voté. Les mécomptes que l'on éprouva dans les résultats du revenu public et la multiplication des crédits extraordinaires accrurent rapidement le déficit. L'exposé de motifs du budget de 1887 a évalué à 213 millions l'importance de ce déficit, et cette évaluation est manifestement insuffisante, car le même document fait figurer en recette les 45 millions que le Trésor s'est procurés par l'émission d'obligations à court terme, qui sont un produit d'emprunt et ne peuvent être une recette que dans les écritures. Le budget extraordinaire, voté à 194 millions, a été porté, par les crédits extraordinaires, à 260.934.778 francs. Par conséquent, les dépenses qui n'ont pas été couvertes par des recettes effectives et qui sont demeurées à la charge de la dette publique se sont

élevées, en 1885, à 519 millions. Si donc, pour la période que cette année termine, comme pour la précédente, on met en regard la totalité des recettes réalisées et la totalité des dépenses effectuées, on trouve pour chacune de ces cinq années une insuffisance de ressources effectives de plus d'un demi-milliard, savoir :

1881................	579	millions
1882................	651	—
1883................	620	—
1884................	670	—
1885................	519	—

Soit, pour les cinq années, 3.039 millions qui ont été demandés ou à la dette amortissable ou à la dette flottante, en sus de plus de 16 milliards fournis par l'impôt.

On ne saurait donc être surpris de la rapidité avec laquelle la dette flottante se reconstituait. D'après le rapport sur le budget de 1886, elle était, au 1er juin 1885, de 1.430.336.400 francs; d'après l'exposé de motifs du budget de 1887, elle n'était plus, au 1er janvier 1886, que de 1.293.477.900 francs, soit en diminution de 136.858.500 francs; mais cette diminution momentanée provenait uniquement de ce que le capital des bons du Trésor en circulation était descendu, dans l'intervalle, de 243 millions à 44 seulement, par l'application de ressources de trésorerie à leur remboursement.

CHAPITRE III

LES PROGRÈS DE LA DETTE. — SYMPTOMES D'ÉPUISEMENT DU PAYS

Lorsque l'année 1885 s'ouvrit, la périodicité des déficits, le rapide développement de la dette flottante et les charges imposées par les entreprises lointaines, ne laissaient plus d'illusion au gouvernement sur l'insuffisance des ressources budgétaires. Un aveu imprudent, échappé à M. Jules Ferry, au sein de la commission du budget, révéla que le Ministre prévoyait, dès ce moment, la nécessité de créer de nouveaux impôts, aussitôt après les élections générales. Cette déclaration causa une grande émotion, et la presse officieuse s'efforça vainement d'en atténuer la portée. L'évidence des faits ne permettait pas de contestation sérieuse; et le président de la commission du budget, M. Rouvier, dans la séance du 11 juillet 1885, reconnut expressément l'impossibilité de faire face à toutes les dépenses avec les ressources du budget ordinaire.

M. Léon Say avait déjà constaté que, sur les dix-sept articles du budget des recettes de 1885, quatorze avaient pour objet des extensions ou des aggravations des impôts existants. Malgré l'abandon intem-

pestif qui avait été fait de 272 millions de recettes, le Trésor devait recevoir en 1885 542 millions de plus qu'en 1876, et ce demi-milliard, qui venait s'ajouter aux ressources antérieures, ne suffisait pas pour mettre le budget en équilibre ! Le Gouvernement confessait tout à la fois la nécessité d'un gros emprunt pour liquider le passé, et le besoin, pour assurer l'avenir, d'un accroissement de recettes qui ne pouvait provenir que de nouveaux impôts.

Quelle condamnation plus forte pouvait-on prononcer contre les dégrèvements dont on avait fait si grand état ! Les emprunts de toute nature auxquels il a fallu recourir, pour suppléer à l'insuffisance du budget ordinaire, ont abouti à substituer une nouvelle charge à celles dont on prétendait soulager le pays ; et il était inévitable que l'aggravation continue de ces charges, devenues permanentes, conduisît à une aggravation des impôts conservés. Le bénéfice qu'on avait fait luire aux yeux des contribuables s'est trouvé annulé ; et comme les dégrèvements ont toujours coïncidé avec le retour des élections générales, on est autorisé à en conclure qu'ils n'ont été que des manœuvres, et que les emprunts qu'ils ont entraînés n'ont été que des expédients pour suppléer aux recettes que le Parlement avait témérairement sacrifiées.

Ce qui, pour les esprits réfléchis, ajoutait à la gravité de la situation, c'est que la majorité de la Chambre, continuant de fermer les yeux à l'évidence, persévérait dans son optimisme et dans ses habitudes d'imprévoyante prodigalité. L'immense extension qu'on avait projeté de donner à la construction des chemins de fer ne suffisait pas à satisfaire nos légis-

lateurs. Il aurait fallu entreprendre des travaux à la fois sur toute l'étendue du territoire. Malgré les larges amputations faites, en 1883, dans le plan gigantesque de M. de Freycinet, l'État avait encore devant lui, au 1er janvier 1885, une tâche au-dessus de ses forces. D'après le rapport de M. Dauphin au Sénat, l'État devait faire face, en dehors des chemins de fer, à 783 millions de travaux engagés, dont 403 millions pour les ports, 240 millions pour les canaux et 139 pour la canalisation des rivières. On a vu plus haut quelles étaient encore à ce moment les exigences de M. Jules Ferry pour les écoles et les lycées. Quant à l'expédition du Tonkin, elle coûtait déjà plus de cent millions au Trésor, sans tenir compte de la détérioration de notre matériel naval. On allait, malgré tout, persévérer dans la voie fatale où l'on s'était engagé.

La proximité des élections générales ne permit pas à la Chambre d'apporter, en 1885, à la préparation et au vote du budget la même négligence et les mêmes lenteurs que les années précédentes. Elle y mit, au contraire, une telle diligence que la discussion générale fût terminée et que les crédits de deux ministères furent votés avant que le rapporteur général, M. Jules Roche, eût déposé son rapport. Le Sénat ne demeura pas en arrière d'un si beau zèle. Mis en discussion à la Chambre dans les premiers jours de juillet, le budget de 1886 était voté et fut promulgué le 8 août 1885. Il avait été précédé de l'enfantement d'une nouvelle caisse, la caisse des garanties des chemins de fer, qui dut sa naissance aux premiers mécomptes causés par les conventions.

On avait présumé que le Trésor n'aurait plus à servir de garanties aux compagnies que pour les sommes appliquées à la construction du nouveau réseau, que cette dépense ne croîtrait que graduellement et qu'elle atteindrait seulement en 1892 un chiffre maximum de 65 millions, destiné à diminuer rapidement. Tous ces calculs se trouvaient renversés par l'affaiblissement constant des recettes, qui contraignit plusieurs compagnies à réclamer le bénéfice des garanties attachées à l'ancien réseau. Le Trésor se trouvait donc en face d'une dépense de 63 millions pour 1886, et comme la paralysie des affaires ne permettait pas d'espérer de sitôt une amélioration dans le trafic des voies ferrées, il était à craindre que cette charge ne s'accrût pendant une période de plusieurs années et ne pesât lourdement sur le budget, qu'il devenait de plus en plus difficile d'équilibrer. Elle allait s'élever, en effet, pour 1887, à 104 millions, dont 15 millions pour les lignes algériennes.

On s'avisa tout à coup que les garanties à servir aux compagnies n'étaient que des avances remboursables et portant intérêt, et que les compagnies paieraient, tôt ou tard, le principal et les arrérages. Ne pouvait-on déléguer cette créance de l'État à un compte spécial à ouvrir pour le service des garanties, compte qui recevrait d'une main et paierait de l'autre? A ceux qui faisaient observer narquoisement que, pendant des années, cette institution aurait bon nombre de millions à payer et rien à recevoir, on répondait qu'en attendant les recettes, l'institution se procurerait les fonds nécessaires en émettant, avec la garantie de l'État, des obligations dont le Trésor ser-

virait les intérêts. On avait d'abord laissé en dehors les chemins de fer algériens, en donnant pour raison que l'espoir d'un remboursement quelconque de la part des compagnies algériennes était trop incertain et trop éloigné pour qu'on en pût faire état. Cet aveu, dépouillé d'artifice, n'était pas de nature à fortifier le crédit de ces sociétés; aussi l'on revint sur cette exclusion singulière. Ainsi naquit la plus jeune des filles du budget, la caisse des garanties, imaginée pour n'avoir pas à inscrire dans les lois de finances la charge des engagements pris vis-à-vis des compagnies de chemins de fer, et destinée, comme ses aînées, à battre monnaie avec la signature de l'État. C'était toujours le même système : le Trésor devait emprunter, tous les ans, sous le nom et par l'entremise des compagnies, 250 millions pour la construction du troisième réseau et emprunter également tous les ans, sous le nom et par l'entremise du compte spécial des garanties, une soixantaine de millions, souvent plus, pour satisfaire aux obligations qu'il avait assumées vis-à-vis de ces mêmes compagnies. Sous ces déguisements divers, c'était toujours le Gouvernement qui empruntait et qui épuisait l'épargne nationale à mesure qu'elle se reformait.

Le budget ordinaire de 1886 fut fixé en recettes, par la loi du 8 août 1885, à 3.016.087.060 francs; et en dépenses, à 3.015.474.036 francs, soit avec un excédent de recettes d'un demi-million. Pour l'évaluation des recettes, on était revenu à l'ancien mode de calcul, en prenant pour base les résultats de l'antépénultième année, et l'on n'eut point sujet de le regretter en présence du déclin constant des recettes. La même

loi du 8 août 1885 fixa à 163 millions 1/2 les dépenses du budget extraordinaire, où il n'y eut plus d'autres parties prenantes que les ministères de la guerre, des beaux-arts et des travaux publics. Les crédits supplémentaires accordés dès les mois de janvier et de février 1886 élevèrent immédiatement la dépense à 211 millions : il y fut pourvu, pour la presque totalité, par des ressources d'emprunt, à savoir, par l'émission de 162 millions 1/2 d'obligations, par l'application d'un reliquat de 23.738.000 francs, provenant de l'emprunt du 10 février 1884 ; et, pour le surplus, par des prélèvements sur le prêt de 80 millions de la Banque de France et sur les fonds de concours versés par diverses compagnies.

Des discussions auxquelles ce budget donna lieu au sein de la Chambre des députés et du Sénat, nous ne voulons retenir que quelques chiffres et quelques déclarations qui contiennent tout un enseignement. Les recettes de 1884 étaient demeurées au-dessous des recettes réalisées en 1883, et les frais de poursuites pour le recouvrement des impôts s'étaient élevés de 1 fr. 69 à 1 fr. 82 pour 1.000 francs, soit une augmentation de 0 fr. 13, ou de 9 pour 100 d'une année à l'autre. Les recettes de 1885, à leur tour, furent sensiblement inférieures à celles de 1884 ; le produit de la vente des tabacs, qui n'avait jamais cessé de s'accroître depuis un demi-siècle, sauf dans les deux années calamiteuses de 1870 et de 1871, était en décroissance pour la première fois : il donnait une moins-value de près de 2 millions. Aucun de ces faits n'altérait l'imperturbable sérénité du président de la commission du budget, M. Rouvier, qui présentait

comme un progrès des finances publiques la diminution du budget extraordinaire et se portait garant de l'équilibre du budget ordinaire, le déclarant sincère et solidement établi. Or, la réduction du budget extraordinaire était uniquement due aux conventions qui avaient substitué, pour la construction des chemins de fer, l'emprunt indirect, par l'entremise des compagnies, à l'emprunt direct au nom de l'État.

Non moins optimiste que M. Rouvier, le rapporteur du budget au Sénat, M. Millaud, faisait honneur au Gouvernement de la persévérance avec laquelle il maintenait au budget les sommes destinées à l'amortissement. Il rejetait bien loin l'idée qu'il pût devenir nécessaire de recourir à de nouveaux impôts pour mettre le budget en équilibre : il ne répudiait pas avec moins d'énergie, comme une pure calomnie contre les finances républicaines, l'assertion qu'un emprunt de 1 milliard était indispensable pour apurer la situation et alléger le fardeau de la dette flottante, qu'il déclarait moins lourd sous le régime actuel que sous aucun des régimes antérieurs. On verra ce qu'au bout de quelques mois à peine il est advenu de cette triple affirmation. Enfin, en réponse aux critiques que l'on fondait sur l'accroissement constant de la dette publique, la plupart des orateurs ministériels répondirent par l'éloge de la rente amortissable; et le Ministre des finances, M. Sadi-Carnot, renchérissant sur tous, déclara que ce serait pour la république un titre impérissable à la reconnaissance du pays que d'avoir imaginé pour ses emprunts un fonds qui assurait l'amortissement

de la dette dès le jour où elle prenait naissance. Qui aurait pensé que ce même Ministre serait le premier à renier la création à laquelle il accordait tant de louanges?

Quant à l'équilibre du budget de 1886, dont les deux rapporteurs s'étaient portés garants, l'exposé des motifs du budget de 1887 reconnaît que, dès le 1er mars, par l'effet des moins-values des recettes en janvier et février, et des crédits extraordinaires, il avait fait place à un déficit notable. Il avait été voté avec un excédent de recettes de 1.013.024 francs; mais une loi du 27 décembre 1885 avait ouvert au Gouvernement, pour les dépenses du Tonkin et de Madagascar, des crédits extraordinaires s'élevant à 79.036.488 francs. Trois projets de loi, en date des 21 et 27 janvier, demandèrent l'ouverture d'autres crédits extraordinaires pour 11.499.132 fr. Les dépenses étaient donc déjà accrues de plus de 90 millions. Le vote d'un emprunt nécessita dans ce budget des modifications : il était indispensable d'ouvrir un crédit supplémentaire de 86.458.000 francs pour les intérêts des versements à opérer sur cet emprunt en 1886, et un autre crédit pour les intérêts de la dette flottante, insuffisamment prévus au budget: c'était un nouvel accroissement de dépenses de 22 millions.

En outre, le chapitre V du ministère des finances contenait un crédit de 122.409.755 francs pour les intérêts et l'amortissement des obligations sexennaires; 22 millions 1/2 avaient été déjà dépensés, à la date du 1er mars 1886, tant pour le remboursement d'un certain nombre d'obligations que pour les arrérages; le Ministre demanda l'annulation du surplus, soit

99.927.388 francs, dans l'hypothèse que toutes les obligations seraient remboursées sur le produit de l'emprunt projeté, et qu'il n'aurait plus à s'occuper ni de leur amortissement ni de leurs arrérages. Si l'on déduit de ces 99 millions les 22 millions de nouveaux crédits extraordinaires, on retrouve ces 77 millions d'annulations dont il était fait état, dans l'exposé du budget de 1887 et dans une note officieuse, comme compensant en grande partie les crédits supplémentaires qui avaient grossi le budget de 1886.

Mais l'hypothèse dans laquelle le Ministre se plaçait ne se réalisa pas; désireux de maintenir l'existence du budget extraordinaire, le Parlement retrancha du montant de l'emprunt la somme nécessaire pour l'extinction des obligations sexennaires : les annulations prévues par le Ministre ne purent avoir lieu, tandis que les crédits supplémentaires subsistaient dans leur intégrité. Une série de décrets les accrut encore : au 15 août 1886, ils excédaient les annulations de 132.833.257 francs. En ajoutant à ces 132 millions les 48 millions qui manquaient, au 31 juillet, sur les recettes prévues, on se trouvait, au bout de sept mois seulement, en présence d'un déficit de 180 millions, destiné à s'accroître encore.

Comment, en face des résultats déjà constatés, la majorité de la Chambre pouvait-elle se faire illusion et persévérer dans la voie de la dépense à outrance? Il faut chercher l'explication de ce fait dans la pression que les électeurs exerçaient sur les députés et dans l'inexpérience de ceux-ci. Quand on exprimait des inquiétudes sur la situation financière, les Minis-

tres et les rapporteurs du budget faisaient aussitôt étalage des ressources de trésorerie dont on disposait et des moyens qu'on avait de battre monnaie. Abusée par le mirage des millions qu'on faisait miroiter à ses yeux, la majorité, hors d'état de discerner la vérité, s'endormait dans une aveugle confiance.

Qu'à certains moments de l'année, les impôts rentrent plus rapidement que les payements ne peuvent s'effectuer, qu'il y ait, par suite, abondance d'argent dans les caisses publiques, et que le compte courant du Trésor à la Banque se relève temporairement, cela ne change rien au fond de la situation. Le Gouvernement a raison de ne pas conserver d'argent inactif dans ses caisses : qu'il l'emploie donc, pour faire un léger bénéfice d'intérêts, à rembourser, par anticipation et sous escompte, des bons du Trésor ou des obligations, comme des notes officieuses ne manquent jamais de le signaler : rien de mieux ; mais cet argent lui redeviendra nécessaire pour faire face à ses engagements, et il devra le redemander à cette même dette flottante, momentanément réduite. La facilité avec laquelle se fait le service de la trésorerie ne retire rien à la gravité des périls que crée au pays la persistance des déficits. Pendant toute la durée de la période qui nous occupe, la dette flottante était à peine diminuée par une consolidation qu'elle se reconstituait par suite d'un écart constant entre les dépenses et les recettes ; et la dette perpétuelle s'accroissait périodiquement avec la régularité de la marée qui monte, tandis que le pays fléchissait sous le fardeau qu'on lui faisait supporter.

N'est-ce pas la conclusion qui ressort irrésistible-

ment du tableau des emprunts que le Gouvernement avait contractés dans le court espace de huit années?

1878. — Emprunt à la Banque de France	80 millions
1878. — Premier emprunt en 3 0/0 amortissable	440 —
1881. — Deuxième emprunt en 3 0/0 amortissable	1.000 —
1882. — Troisième emprunt en 3 0/0 amortissable pour la consolidation de la dette flottante	1,200 —
1884. — Quatrième emprunt en 3 0/0 amortissable	350 —
1885. — Obligations trentenaires pour la liquidation des dépenses des écoles et des chemins vicinaux	334 —
1886. — Emprunt en 3 0/0 perpétuel	900 —
1885. — Obligations sexennaires émises et non remboursées	466 —
1886. — Obligations sexennaires émises et à émettre pour les garanties des chemins de fer en 1886 et 1887	167 —
Total	4.937 millions

A cette dette de 4.937 millions, qui a entraîné l'addition au budget d'une charge permanente de 200 millions, il y a lieu d'ajouter les 11.032.135 francs de rente amortissable, représentant un capital de 294,769,204 francs, qui ont été créés ou plutôt ressuscités pour être remis à la Caisse des retraites

pour la vieillesse en échange des rentes amorties par elle.

Passons maintenant aux engagements contractés pour l'avenir et qui devaient nécessairement se traduire par un accroissement des charges publiques. Le ministère de l'instruction publique et la commission du budget avaient prévu pour la construction des écoles une nouvelle dépense de 618 millions. Le troisième réseau des chemins de fer, malgré les réductions qu'on lui avait fait subir, devait exiger encore 2 milliards 1/2; mais comme le Gouvernement, escomptant les ressources de l'avenir, avait demandé aux compagnies de se libérer, en travaux, des 320 millions dont elles étaient débitrices envers l'État et de concourir à la dépense pour 300 autres millions, il restait seulement à la charge de Trésor l'intérêt et l'amortissement de 1.800 millions. Le rapporteur du budget des travaux publics, après une revision faite sur la demande du Ministre des finances, évaluait à 900 millions les dépenses restant à faire pour la navigation fluviale et maritime et pour les canaux, et de 250 à 300 millions les travaux nécessaires pour l'achèvement du réseau de l'État. Il fallait prévoir, pendant plusieurs années, l'émission d'environ 100 millions d'obligations sexennaires pour faire face aux garanties des chemins de fer, et les subventions assurées aux compagnies maritimes entraînaient une dépense totale de 236 millions. On ne pouvait donc évaluer à moins de 4 milliards les capitaux que le Trésor devait, dans une courte période, se procurer par voie d'emprunt direct ou indirect et dont il devait, en tout cas, supporter

les arrérages et l'amortissement. Qui eût osé, en face de pareils engagements, espérer une atténuation des charges budgétaires ?

Quel allègement la dette flottante avait-elle reçu ? Sur le produit de l'emprunt de 1886, 242 millions étaient destinés au remboursement des bons du Trésor ; mais ces bons s'élevaient, le 1er avril, à 302 millions : par conséquent, 60 millions au moins ne furent pas éteints. Ce chiffre ne pouvait manquer de s'accroître par suite des besoins du Trésor, besoins qu'accusait l'autorisation donnée aux souscripteurs de l'emprunt de se libérer, par anticipation, du dernier versement. Quant aux fonds des caisses d'épargne, le montant des dépôts était, au commencement de l'année 1886, de 2.240 millions : l'excédent mensuel des versements sur les retraits étant de 15 à 20 millions, on ne devait pas être éloigné du chiffre de 2 milliards 1/2. Au 1er avril, 1.200 millions étaient représentés par du 3 0/0 amortissable, et 600 millions par des obligations de diverse nature et de diverses échéances; il est presque superflu de faire observer que les 350 millions en 3 0/0 perpétuel remis à la Caisse des dépôts et consignations ne constituaient qu'une consolidation imparfaite, comme celle qui a été opérée au moyen du 3 0/0 amortissable : seulement ces rentes sont d'une négociation plus facile. Il serait moins malaisé de les faire accepter par les déposants ou d'en tirer parti à la Bourse, le jour où la Caisse se trouverait dans la nécessité de se procurer des fonds ; mais la totalité des 2 milliards 1/2 n'en demeure pas moins constamment exigible. C'est une perspective des

plus inquiétantes dans le cas d'une panique ou de quelque calamité intérieure. Pendant que l'État, outre une dépense annuelle de plus de 3 milliards, s'obérait de 5 milliards en huit années et contractait des engagements pour 4 autres milliards, les départements et les villes, entraînés dans la même voie de dépenses exagérées et d'abus du crédit, s'étaient déjà endettés de plus de 1,800 millions.

En 1883, cinquante-trois départements étaient en déficit et ne pouvaient plus aligner leurs recettes et leurs dépenses qu'à l'aide des fonds de subvention qui leur étaient alloués sur les ressources du budget général. La situation des communes n'était pas plus satisfaisante : de 1881 à 1884, le nombre des centimes additionnels s'était accru de 97.000. Le ministère de l'intérieur fait distribuer aux membres des conseils généraux un tableau résumant la situation budgétaire des communes de leur département. Les députés ne sauraient faire une lecture plus utile. Elle leur apprendrait que, dans certains départements, la moyenne des centimes additionnels est supérieure à 100, c'est-à-dire que les charges des contribuables y sont doublées par les dépenses extraordinaires ou le service des emprunts communaux. La Savoie, la Haute-Savoie, le Nord, Seine-et-Oise, etc., sont dans ce cas. La moyenne générale des centimes additionnels communaux était déjà supérieure à 51. Cette progression des centimes additionnels représente un accroissement constant du fardeau des contributions directes.

Le Gouvernement était incontestablement responsable de cette situation. Dans les derniers jours de

septembre 1881, le Ministre de l'instruction publique adressait aux préfets une circulaire à l'effet d'inviter ces fonctionnaires à exercer une pression sur un certain nombre de conseils municipaux. Il s'agissait de déterminer ces conseils à renoncer au système des locations : les préfets devaient leur faire reconnaître l'avantage de construire des bâtiments d'école dont la commune serait propriétaire, en leur faisant remarquer que la caisse des écoles était toute prête à leur avancer les fonds nécessaires et que l'État viendrait à leur aide par de larges subventions. L'intervention officieuse des préfets n'ayant pu déterminer beaucoup de conseils municipaux à entrer dans cette voie d'emprunts dispendieux, une loi du 18 mars 1883 a donné aux préfets le pouvoir de contraindre les communes à contracter des emprunts pour la construction des locaux scolaires, et d'inscrire d'office aux budgets communaux les sommes exigées par le service de ces emprunts. C'est ainsi qu'après avoir dépensé 669 millions pour les maisons d'école, après avoir augmenté de moitié le fardeau de leurs contributions, et après s'être endettées de plus d'un milliard, les communes se trouvaient encore en face d'une dépense qui se chiffrait par plusieurs centaines de millions.

Qui pourrait être surpris qu'un pays, dont les épargnes sont ainsi épuisées à mesure qu'elles se forment, soit hors d'état de fournir à l'agriculture, au commerce et à l'industrie les capitaux qui pourraient seuls les vivifier, et qu'une langueur générale s'empare du corps social?

CHAPITRE IV

UN NOUVEL EMPRUNT ET LES TRIBULATIONS DE M. CARNOT

L'optimisme opiniâtre dont les rapporteurs de la Chambre et du Sénat, M. Rouvier et M. Millaud, avaient fait preuve dans la discussion du budget de 1886, sembla partagé par le nouveau cabinet qui arriva aux affaires immédiatement après les élections générales du 5 octobre 1885, et dans lequel M. Sadi-Carnot conserva le portefeuille des finances.

Le chef de ce cabinet, M. de Freycinet, annonça dans le programme communiqué aux Chambres, le 16 janvier 1886, que le budget de 1887 serait mis en équilibre sans emprunt et sans impôt nouveau. Cette promesse produisit une sensation d'autant plus grande que, d'après les engagements pris envers le Parlement, le budget extraordinaire devait être supprimé et toutes les dépenses ramenées au budget ordinaire, et que les évaluations du budget de 1887 devaient avoir pour bases les recettes réalisées en 1885, qui avaient été inférieures à celles de 1884. Avec des recettes moins fortes et des dépenses plus grandes, arriver sans emprunt et sans impôt à cet équilibre qui n'avait pu être obtenu, depuis plusieurs années, était une sorte de miracle financier.

Quel était donc le merveilleux secret que le cabinet avait à sa disposition? Hélas! le cabinet n'en possédait aucun, et le budget de 1887, présenté le 16 mars 1886, avait pour traits essentiels l'émission d'un emprunt considérable et une aggravation de l'impôt sur l'alcool. Avec une subtilité digne des casuistes les plus déliés, M. de Freycinet voulut bien expliquer qu'on s'était mépris sur le véritable sens des termes employés par lui; qu'il avait uniquement exclu l'hypothèse de pourvoir, par un emprunt spécial, à une partie des charges ordinaires; qu'il ne s'était point interdit de substituer une dette perpétuelle à une partie de la dette temporaire, et qu'une semblable transformation, qui n'accroissait point le montant de la dette antérieure, ne pouvait recevoir le nom d'emprunt. A ce compte, M. Tirard avait eu tort, en 1884, de qualifier d'emprunt l'opération qui avait substitué des rentes amortissables à 350 millions de bons du Trésor et d'obligations à court terme. L'État, avant de faire un appel direct au public, ayant l'habitude de commencer par épuiser les ressources que la dette flottante peut lui fournir, le nom d'emprunt pourrait être contesté à presque toutes les opérations financières dont la France a été témoin. C'est à l'aide d'équivoques de même valeur que le Gouvernement se défendait d'ajouter une nouvelle charge au fardeau des contribuables, tout en grevant de taxes supplémentaires le commerce des boissons.

L'œuvre valait mieux que les arguments par lesquels on entreprenait de la défendre : elle constituait un retour à cette unité du budget sans laquelle il ne

peut y avoir ni ordre, ni clarté dans les finances. Voici en quels termes M. de Freycinet, dans la séance de la Chambre des députés du 8 avril 1886, résuma les intentions du Gouvernement : « Le projet de budget, disait-il, qui vous a été proposé, s'est inspiré d'une triple pensée et a eu pour but de réaliser un triple objet. Je les indique d'un mot. Il a voulu : 1° rétablir l'équilibre, c'est-à-dire faire une exacte balance entre les recettes et les dépenses du budget ordinaire ; 2° supprimer le budget extraordinaire ou plutôt incorporer ses dépenses dans le budget ordinaire et en assurer désormais le service à l'aide de ressources normales ; et, enfin, il s'est proposé d'alléger la dette flottante ou de réduire les sommes exigibles dans une certaine proportion. » On ne pouvait adresser aucune objection à ce programme, qui était l'abandon et la condamnation implicite de toutes les mauvaises pratiques par lesquelles on avait, depuis huit ans, complètement désorganisé les finances ; mais l'exécution de ce programme nécessitait trois projets de loi qui appelaient eux-mêmes diverses mesures complémentaires.

Le premier de ces projets de loi, dans l'ordre logique comme dans l'ordre d'importance, était le budget de 1887, présenté en recettes à 3.142.687.567 francs et en dépenses à 3.140.994.820 fr., soit avec un excédent présumé de recettes de 1.672.747 francs. Il y avait entre ces chiffres et ceux du budget de 1886 un écart d'une centaine de millions qu'il est facile d'expliquer. Il avait fallu faire rentrer dans le budget ordinaire les travaux publics neufs pour lesquels des engagements avaient été pris. On les avait clas-

sés dans une section spéciale; mais la dépense, prévue au chiffre de 90 millions, était inscrite avec les autres crédits alloués au ministère des travaux publics. On avait, de la même façon, sous le titre de *Dépenses des protectorats*, inscrit au budget des affaires étrangrèes 30 millions pour les frais d'occupation et d'administration du Tonkin, de l'Annam et de Madagascar. A ces 120 millions, qui n'avaient pas figuré au budget de 1886, on devait encore ajouter 25 millions pour des dépenses diverses, mais obligatoires, qui résultaient de votes antérieurs du Parlement et dont la plus considérable avait pour objet l'application de la loi contre les récidivistes.

Le total des charges nouvelles provenant de ces trois chefs était donc de 145 millions : il devait, dans la pensée du Gouvernement, être compensé en partie par un allègement du service de la dette flottante au moyen de l'emprunt qui faisait l'objet d'un second projet de loi. En outre, si le budget extraordinaire avait subsisté, le Ministre de la guerre aurait eu, en vertu des votes précédents du Parlement, le droit d'y réclamer l'inscription d'un crédit de 115 millions pour solde du deuxième compte de liquidation : il réduisait sa demande à 105 millions; mais il était nécessaire que cette somme fût comprise dans les crédits alloués à son département. Cette dépense, extraordinaire par son origine et ordinaire par son classement, n'était pas couverte par une recette correspondante : elle devait être prélevée sur le produit de l'emprunt, ce qui ne concordait guère avec l'argumentation de M. de Freycinet.

La façon dont le budget de 1887 était établi ap-

pelle de nombreuses observations; nous nous contenterons, pour le moment, d'exposer dans son ensemble le plan financier du Gouvernement. Le second projet de loi avait pour objet une combinaison d'emprunt destinée à alléger le fardeau de la dette flottante et à réduire les exigibilités sous le coup desquelles le Trésor était placé. L'exposé de motifs reconnaissait que le poids de la dette flottante était « assez lourd » et « qu'une portion de cette dette, par sa constante exigibilité, pourrait, à un moment donné, devenir la source de sérieux embarras ». On était donc déjà revenu à la situation que M. Léon Say déclarait alarmante en 1882 et dont il avait cru faire disparaître le danger. Le Ministre faisait connaître que la dette flottante, au 1er mars 1886, s'élevait à 1.539.455.400 francs. Elle s'était, par conséquent, accrue de 245.977.500 francs depuis le 1er janvier, c'est-à-dire dans l'espace de deux mois. Cet accroissement portait presque exclusivement sur les bons du Trésor, qui, descendus au chiffre de 44 millions au 1er janvier, étaient remontés à 272.961.800 francs au 1er mars. La difficulté de faire face au coupon du 3 0/0 en janvier et au coupon du 4 1/2 en février ne serait-elle pas l'explication de cette émission insolite de bons du Trésor? Il est à remarquer que l'intérêt de ces bons, fixé à 1 0/0 depuis le 1er juin 1885, fut soudainement porté à 2 0/0, le 11 janvier 1886, et à 3 0/0, le 18 du même mois.

On peut croire que, pressé d'argent, le Ministre des finances avait dû négocier auprès de ses auxiliaires habituels, la Banque de France et les établissements de crédit, une avance considérable contre des bons

du Trésor à court terme. Un autre fait conduirait à la même conclusion. Dans l'indication de l'emploi à faire du produit de l'emprunt, 230 millions environ étaient affectés au remboursement des bons du Trésor. Pourquoi cette somme n'était-elle pas appliquée à éteindre complètement la portion la plus dangereuse de la dette flottante, celle qui est constamment exigible ? La préférence donnée au remboursement des bons du Trésor ne peut recevoir que deux explications : ou elle était l'exécution d'engagements contractés vis-à-vis des prêteurs obligeants qui étaient venus au secours du Trésor, ou le Ministre, prévoyant des embarras ultérieurs, désirait rembourser les bons en circulation, afin de pouvoir immédiatement en émettre d'autres sans appréhender d'atteindre la limite posée par la loi de finances. Ni la commission de la Chambre, ni celle du Sénat, ne paraissent avoir souhaité d'éclaircissements sur ces points intéressants; en tous cas, elles n'ont pas mis le Parlement dans la confidence de ceux qu'elles ont pu recevoir.

Le gouvernement demandait l'autorisation d'emprunter en rente 3 0/0 un capital de 1.466.149.563 francs. On voit à quel point M. le sénateur Millaud s'était aventuré lorsqu'il avait traité si dédaigneusement l'affirmation de M. Chesnelong, qu'un emprunt de 1 milliard serait indispensable en 1886. C'était de 1 milliard 1/2 que le Gouvernement déclarait avoir besoin. Il faisait deux parts de cet énorme emprunt. Il commençait par rembourser la totalité des obligations sexennaires en circulation, qui s'élevaient précisément à 466.149.563 francs; sur le milliard de surplus il prélevait les 152 millions votés pour le

budget extraordinaire de 1886 et qu'il aurait dû se procurer par l'émission d'obligations à l'échéance de 1892, les 105 millions inscrits au budget du ministère de la guerre pour solde du second compte de liquidation, et 12 millions destinés à restituer aux trésoriers payeurs généraux une partie de leur cautionnement. Cent millions devaient servir à rembourser à ces mêmes trésoriers payeurs généraux, dont on voulait modifier la situation, leurs avances en compte courant au Trésor; 230 millions à éteindre les bons du Trésor; et il ne restait que 400 millions à appliquer à la dette de l'État envers les déposants des caisses d'épargne et de la caisse des retraites pour la vieillesse.

Ces trois dernières sommes se montaient ensemble à 730 millions, et il se trouve que les découverts laissés par les régimes qui se sont succédé en France de 1814 à 1870 figurent dans les écritures du Trésor pour un peu plus de 725 millions. La similitude fortuite de ces deux chiffres paraît avoir vivement frappé l'esprit du Ministre des finances; elle lui suggéra, dans son exposé des motifs, la réflexion suivante : « Cette somme est égale, à 4 millions près, au montant des découverts antérieurs à 1870. La liquidation actuelle n'aurait donc pour effet que la consolidation du passif légué à la république par les régimes qui l'ont précédée. » On a lieu d'être surpris que M. Sadi-Carnot, qui est un homme sérieux et instruit, se soit laissé aller à consigner dans un document public une remarque aussi enfantine. Il pouvait s'attirer une réclamation de priorité de la part de M. Léon Say et de tous les Ministres qui, avant

lui, avaient consolidé une partie de la dette flottante. Il est à présumer que, pas plus que ses devanciers, il n'avait l'intention de faire disparaître des écritures du Trésor les 725 millions de découverts, qui continueront d'y figurer comme devant, attendu qu'il n'y a aucun rapport entre ces comptes d'ordre et l'emprunt de 1886 ou tout autre emprunt.

Cependant, cette naïveté fut relevée avec empressement par les rapporteurs des deux Chambres et par divers orateurs, qui en firent le thème de développements éloquents. A prendre au pied de la lettre cette belle rhétorique, on devait croire que le Trésor était journellement assiégé par une légion de créanciers des anciens régimes, qui lui réclamaient 725 millions, et que l'emprunt avait pour objet de les satisfaire. Il est à peine besoin de dire qu'aucune dette de l'État n'est en souffrance; que seulement le Trésor, dans ses écritures, continue et continuera jusqu'à la fin des siècles d'inscrire, au débit de chacun des exercices qui se sont clos par un déficit, un découvert égal à la portion de ce déficit qui n'a pas été éteinte par une rentrée équivalente, recette ou emprunt. A quel badaud, d'ailleurs, pouvait-on espérer de faire croire qu'en remboursant les 230 millions de bons du Trésor émis par M. Sadi-Carnot, du 1er janvier au 1er mars 1886, ou les 100 millions d'avances des trésoriers payeurs-généraux, la république éteignait une dette de la Restauration ou de l'Empire ?

On était d'autant plus malavisé de soulever une discussion sur ce point qu'il en pouvait facilement sortir un argument contre le régime actuel. Le Gouvernement de Juillet figure dans le total des décou-

verts pour 492 millions, c'est-à-dire pour près des 5 septièmes, parce qu'il a appliqué à la construction des premiers chemins de fer la dotation de l'amortissement, dont il continuait à se reconnaître débiteur dans les écritures; ce chiffre eût été réduit de plus de moitié par l'emprunt du 10 novembre 1847, dont les versements profitèrent au régime suivant. Ce régime était la république, qui, en trois années, aurait ajouté 372 millions aux découverts du Trésor si elle ne s'était pas approprié plus de 300 millions, provenant tant de l'emprunt du 10 novembre 1847 que des fonds des caisses d'épargne. Grâce à la consolidation de ces dépôts, transformés en rentes et mis à la charge de la dette perpétuelle, la part de la république de 1848 dans les découverts du Trésor s'est trouvée réduite de 372 millions à un peu moins de 30.

La part du second Empire, après dix-huit ans de durée et un immense développement donné aux travaux publics, est de 53.244.149 francs, mais il convient de faire observer que le dernier exercice complet de ce régime, celui de 1869, s'est soldé par un excédent de recettes de 57.973.567 francs, qui faisait plus que compenser le découvert des exercices antérieurs et qui aurait dû être appliqué à l'éteindre; mais il ne pouvait convenir à M. Thiers qu'il résultât des écritures du Trésor que la gestion financière de l'Empire, fort critiquée par lui, s'était soldée par un *boni* de 4 millions. Il y mit ordre par un artifice de comptabilité; l'excédent de recettes de l'exercice 1869 fut appliqué à la première partie du compte de liquidation, de même que les 104 millions prove-

nant de la caisse d'amortissement, qu'il s'empressa de supprimer. Un découvert de 53 millions est donc demeuré au compte du second Empire, mais ce chiffre ne paraîtra point excessif, si on le met en regard des 431 millions du découvert créé par le Gouvernement actuel, de 1881 à 1886. Il eût été prudent à M. Sadi-Carnot de consolider ou de faire disparaître ce découvert, s'il en connaît quelque moyen pratique, avant de s'aventurer dans des critiques rétrospectives.

Le troisième des projets de loi présentés par le Gouvernement avait trait à la transformation de l'impôt des boissons. Il supprimait l'exercice et quelques menues taxes, et il abolissait le privilège des bouilleurs de crû ; d'autre part, il doublait les licences des débitants de boissons ; il élevait de 156 francs à 215 francs par hectolitre la taxe sur les alcools, et il soumettait à un impôt les fruits secs susceptibles d'être employés à la fabrication du vin. Le Trésor sacrifiait, d'un côté, 49 millions de recettes anciennes ; il gagnait, de l'autre, 125 millions de recettes nouvelles ; et l'accroissement définitif de revenu était évalué aux 76 millions nécessaires pour équilibrer le budget. Il restait à savoir comment MM. Rouvier et Millaud, et surtout M. de Freycinet, concilieraient les 20 millions imposés aux bouilleurs de cru, les 8 millions exigés des débitants, les 2 millions demandés au commerce des fruits secs, avec leurs affirmations qu'aucun impôt nouveau ne deviendrait nécessaire en 1886 pour la mise en équilibre du budget. Jamais prophètes ne reçurent des faits un plus complet démenti. Comme suite aux mesures qui viennent d'être analysées, un quatrième

projet de loi introduisait rétroactivement, dans le budget de 1886, les modifications qui découlaient de la substitution de rentes 3 0/0 à une portion notable de la dette flottante et de la consolidation des obligations antérieurement émises. Enfin, le Ministre annonçait l'intention de mettre obstacle à la reconstitution de la dette flottante en limitant, pour l'avenir, à 200 millions la somme que le Trésor pourrait se faire avancer sur les fonds des caisses d'épargne et de la caisse des retraites.

Si la proposition d'un emprunt de 1 milliard 1/2, venant sitôt démentir les affirmations de M. de Freycinet, causa une réelle stupeur dans la généralité du public, en revanche, le monde de la Bourse fut loin de faire un accueil défavorable aux combinaisons de M. Carnot. Les spéculateurs de profession, qui luttaient vainement depuis de longs mois contre la paralysie des affaires et voyaient tarir la source de leurs profits, espérèrent qu'une grande opération financière tirerait de sa torpeur le marché des fonds publics et ranimerait les transactions dont ils vivent. Ils étaient disposés à trouver l'emprunt trop peu considérable et regrettaient qu'on ne demandât pas, d'un seul coup, au public, les 2 milliards 1/2 qui étaient nécessaires pour liquider définitivement le passif des huit dernières années. A l'appui de cette thèse, les journaux financiers rappelaient le grand mouvement d'affaires et la période de prospérité qui ont suivi les énormes emprunts contractés pour la libération du territoire. Ils méconnaissaient ainsi la véritable cause de ce réveil des affaires, qui a été, non la conclusion de gros em-

prunts, mais la nécessité où tout le monde s'est trouvé simultanément de réparer les désastres et les vides faits par la guerre, depuis les compagnies de chemins de fer qui ont dû dépenser des centaines de millions en réfection de leurs voies et en acquisitions de matériel, jusqu'aux plus modestes particuliers, qui ont eu à remonter leur petit ménage. Quelque défectueux que pût être le raisonnement sur lequel elle s'appuyait, cette impression favorable du monde de la Bourse vint en aide au Gouvernement, et le soutint contre la coalition que formèrent, au sein de la commission du budget, les amis des deux précédents ministères.

Les plans de M. Sadi-Carnot ne pouvaient manquer de rencontrer plusieurs sortes d'adversaires. Les changements qu'il s'agissait d'apporter dans l'organisation et le fonctionnement des trésoreries générales ne pouvaient satisfaire les utopistes qui en poursuivent la suppression et qui, sans tenir compte de la différence des situations et des lois, rêvent de faire faire, comme en Angleterre, le service financier de l'État par la Banque. D'un autre côté, ces changements n'étaient pas sans inquiéter ceux qui ont étudié de près le mécanisme de notre organisation financière et qui peuvent mesurer quelle sécurité elle assure au Trésor. Le Ministre lui-même était contraint de reconnaître qu'après ces changements les garanties que présente le service des trésoreries seraient affaiblies, et il proposait d'ores et déjà la création d'un corps de contrôleurs spéciaux. Était-ce la peine de toucher à une organisation consacrée par le temps et par l'expérience pour aboutir

à une économie problématique et, dans tous les cas, fort peu considérable ?

Ici, l'intérêt public était seul en question : la proposition de soumettre à l'impôt les bouilleurs de cru causait de bien autres alarmes parmi les députés du Midi, qui formaient le noyau de la majorité ; ils avaient sujet d'appréhender qu'elle ne rencontrât une vive opposition dans les départements vinicoles. Le doublement des licences ne pouvait non plus manquer de mécontenter les débitants de boissons, qui sont les électeurs les plus influents. Comment le Ministre avait-il pu être assez imprudent pour soulever de pareilles questions à la veille du renouvellement des conseils généraux ? Il était indispensable de les ajourner jusqu'après les élections.

Toutes ces objections furent mises à profit par les ennemis déguisés du cabinet, principalement par les hommes politiques qui croyaient avoir intérêt à défendre les errements financiers des années précédentes. Le nouveau plan de finances ne supprimait pas seulement le budget extraordinaire, il supprimait en même temps l'instrument qui avait servi à le faire fonctionner ; il remboursait toutes les obligations sexennaires en circulation, et il spécifiait qu'à l'avenir ces obligations seraient exclusivement réservées pour le compte des garanties. Enfin, comme pour achever de rendre impossible la résurrection du budget extraordinaire, il supprimait le crédit qui en était le palliatif, les 100 millions affectés annuellement au remboursement d'une partie des obligations. Or, il était manifeste que le cadre du budget ordinaire, limité par les recettes présumées, était

trop étroit pour se prêter à ces largesses envers les départements et les communes que chacun des renouvellements de la Chambre avait ramenées sous la forme de travaux ou de subventions, et qui sont le levier électoral le plus puissant. Nombre de députés croyaient donc leur amour-propre et leur intérêt engagés dans le maintien du budget extraordinaire.

La commission de la Chambre s'autorisa de la demande d'urgence formulée par le Gouvernement en faveur du projet relatif à l'emprunt et, prétextant qu'elle ne voulait pas retarder la décision du Parlement sur ce point, mais que le temps lui manquait pour examiner le budget, elle décida de retrancher du projet de loi toutes les dispositions qui touchaient de près ou de loin à la future loi de finances. « La partie du projet du Gouvernement, disait le rapport de M. Wilson, concernant la conversion en rentes 3 0/0 des obligations à court terme déjà émises, a paru à votre commission devoir être réservée jusqu'au jour où elle pourra vous soumettre des conclusions définitives sur l'équilibre du prochain bugdet. La conversion de ces 466 millions d'obligations sexennaires se lie dans la pensée du Gouvernement à l'incorporation au budget ordinaire des crédits portés jusqu'alors au budget sur ressources extraordinaires des travaux publics : elle se lie également à la suppression de la réserve de 100 millions inscrite dans les précédents budgets pour amortir les obligations sexennaires. Ces diverses opérations ont semblé à votre commission préjuger les solutions à intervenir pour l'établissement du budget de 1887 : elle a cru préférable d'ajourner l'examen de cette

conversion jusqu'au moment de la discussion de ce budget... Votre commission ayant admis en principe qu'elle ne devait maintenir dans le projet aucune des propositions du Gouvernement dont la solution semble liée à l'équilibre du budget de 1887, devait également retirer de l'emprunt les sommes destinées à réaliser les modifications proposées au service des trésoriers généraux. Elle a donc fait disparaître du projet la somme de 100 millions destinée au remboursement des avances de ces comptables. » La commission du budget ajournait donc toutes les solutions qui lui déplaisaient : elle ne voulait pas refuser au Gouvernement les moyens de trésorerie dont il avait besoin ; mais elle se réservait de le renverser à l'automne en détruisant de fond en comble toute l'économie du budget.

Après s'être vivement débattu, le ministre finit par souscrire à la mutilation de son projet d'emprunt et à l'ajournement de la partie la plus importante de son plan. La lutte fut remise, d'un commun consentement, à la discussion du budget ; et le rapport enregistra, en ces termes, cet accord : « L'article premier du projet du Gouvernement a donc été distrait du projet de loi que nous vous soumettons et réservé pour un examen ultérieur. Le Gouvernement a adhéré à cet ajournement, sans renoncer à son programme, dont il se réserve de demander à la Chambre l'adoption intégrale au moment de la discussion du budget. » Le chiffre de l'emprunt fut donc ramené de 1.466 millions à 900 millions ; il fut décidé que les 400 millions destinés aux déposants des caisses d'épargne ne seraient pas mis en sous-

cription publique, mais seraient délivrés directement à la Caisse des dépôts et consignations. Une disposition avait même été introduite pour attribuer ces rentes, par préférence, et au taux d'émission, aux porteurs de livrets qui en feraient la demande ; mais cette disposition, d'une application difficile, fut supprimée par le Sénat. Les 500 millions qui, seuls, devaient être mis en souscription publique, conservaient la destination que le Gouvernement leur avait donnée, à savoir : de remplacer les 152 millions d'obligations à émettre pour le budget extraordinaire de 1886, de couvrir les 105 millions nécessaires au Ministre de la guerre en 1887, et de servir au remboursement des bons du Trésor.

La question la plus délicate, celle qui fut débattue avec le plus de vivacité, fut le choix du fonds dans lequel les rentes à créer seraient émises. Le 4 1/2 0/0, placé sous le coup d'une conversion, était nécessairement exclu. Certains financiers, s'appuyant sur l'exemple des conversions graduelles pratiquées par le Gouvernement anglais, opinaient pour le 4 0/0. Ce fonds était au-dessus du pair, et on n'avait pas à craindre de le faire baisser, attendu que l'obstacle à son élasticité était dans l'étroitesse extrême de son marché qui se serait trouvé élargi. La conversion directe du 4 1/2 en 3 0/0 n'étant pas jugée possible, le 4 0/0 paraissait une étape inévitable. Aux yeux des financiers, c'était un fonds d'attente, destiné à devenir quelque jour le plus important de nos fonds publics : la perspective de la conversion du 4 1/2, rendue plus certaine, ne pouvait manquer de lui faire prendre un essor qui au-

rait tout à la fois facilité cette grande opération et préparé une conversion ultérieure. En empruntant en 4 0/0 au-dessus du pair, le Gouvernement devait recevoir plus que la somme dont il se reconnaîtrait débiteur : en empruntant, au contraire, en 3 0/0, il devait se reconnaître débiteur de 1.125 millions, alors qu'il n'en recevrait que 900; et la charge assumée par lui n'est pas susceptible d'allègement, puisque nul n'entrevoit encore la possibilité d'une conversion du 3 0/0, s'il ne devient d'abord l'unique fonds français. L'argument qu'on invoqua contre le 4 0/0 fut que les arrérages à servir seraient un peu plus forts, vu le taux élevé auquel on espérait négocier du 3 0/0, et que la compensation à provenir d'une conversion ultérieure en 3 1/2 ou en 3 0/0 était problématique et, en tout cas, fort lointaine. Les calculs qui furent présentés à la Chambre, à ce sujet, n'étaient pas rigoureusement exacts, parce que les partisans du 3 perdaient de vue que les 400 millions destinés à la Caisse des dépôts et consignations devaient, au moyen de bonifications, lui être délivrés sur le pied d'un revenu net de 4 0/0. On aurait donc dû raisonner sur 900 millions dans un cas et sur 500 millions dans l'autre.

La véritable raison qui détermina le choix du Gouvernement fut la préférence marquée que le public de la Bourse témoigna pour le 3 0/0 perpétuel, en même temps qu'il se montrait hostile à une émission de 3 0/0 amortissable. On faisait observer que la masse du 3 0/0, représentant déjà un capital d'au moins dix milliards, ne serait guère accrue que d'un dixième par le nouvel emprunt, et que le marché

pourrait supporter sans fléchir cette addition. Au contraire, en amortissable, l'emprunt accroîtrait d'un tiers la masse de ce fonds, dont le marché était si étroit et dont le classement était si pénible. On rappelait que l'emprunt de M. Tirard était tombé, dès le lendemain, au-dessous de son prix d'émission et ne s'était relevé qu'avec peine. Quelle ne serait pas, au moment où le Gouvernement confessait de graves embarras, l'influence sur les cours de la Bourse d'un emprunt d'une importance triple : il en pouvait résulter une sérieuse désorganisation du marché. Ces considérations furent mises en avant par la plupart des journaux financiers avec une insistance extrême et presque comminatoire.

Le Ministre des finances en reçut une très vive impression, et il ne s'en cacha ni au sein de la commission du budget ni devant le Parlement. « Le type du 3 0/0 amortissable, dit le rapport de M. Wilson, a été abandonné devant la déclaration du Gouvernement qu'il ne prendrait pas, en ce moment, la responsabilité d'une émission publique faite autrement qu'en 3 0/0 perpétuel. » D'après le rapport, le Ministre aurait repoussé avec la même énergie le type de l'amortissable pour les rentes à remettre à la Caisse des dépôts et consignations; il aurait donné à entendre que les 1.200 millions remis à cette Caisse, en exécution de la loi du 30 décembre 1882, constituaient pour elle un fardeau qu'il était impossible d'aggraver. Le rapporteur de la commission n'hésitait pas à s'associer à cette condamnation de l'amortissable. « En 3 0/0 perpétuel, disait-il, l'État aurait, au moment de l'é-

mission, un bénéfice immédiat, l'infériorité de l'amortissable, comme parité de cours, ne permettant pas d'emprunter, sous cette forme, d'une façon aussi avantageuse. » Il y avait donc, à la fois, bénéfice sur le capital emprunté et allègement de charge par la disparition de la prime de remboursement, qui pouvait être remplacée par un amortissement direct. Le rapporteur constatait, enfin, que les préférences de la spéculation et de l'épargne n'étaient pas douteuses. Il n'y avait rien à objecter à cette condamnation de l'amortissable ; mais combien elle était inattendue dans la bouche du Ministre qui, en juillet 1885, faisait un éloge enthousiaste de ce même fonds et le préconisait comme une des créations les plus méritoires du régime républicain.

Cependant le rejet de l'amortissable, venant après l'adoption d'obligations trentenaires pour liquider les engagements de la caisse des écoles, impliquait l'abandon définitif de ce fonds. L'amortissement allait-il donc disparaître complètement de notre système financier ? Les adversaires du Gouvernement se faisaient, depuis longtemps, une arme de l'insuffisance du crédit de 100 millions affecté au remboursement des obligations sexennaires ; ils traitaient de vain simulacre une opération qui se réduisait à éteindre d'une main 100 millions de dettes lorsque, de l'autre main, on en contractait pour 150 ou 200 millions. Quand on leur présentait ces 100 millions comme la dotation future d'un amortissement de la dette ancienne, aussitôt après l'extinction des obligations en cours, ils répondaient que cette extinction reculait sans cesse et qu'elle était destinée à être re-

tardée indéfiniment par des émissions nouvelles. Or, ce crédit lui-même disparaissait du budget de 1887 et, avec lui, toute perspective d'une atténuation de la dette ancienne. On avait fait un mérite au régime actuel d'avoir, en créant l'amortissable, assuré l'extinction graduelle de chacun de ses emprunts : maintenant, on déclarait que l'adoption de ce fonds avait été onéreuse pour le Trésor et préjudiciable au marché des fonds publics, et on revenait aux emprunts en rentes perpétuelles. En dehors des trois emprunts contractés en amortissable, il ne subsisterait donc plus aucun vestige d'amortissement ; un complet démenti serait ainsi donné à tous les rapporteurs du budget et à tous les orateurs qui avaient célébré la persévérance avec laquelle ce crédit de 100 millions avait été maintenu. Comment répondre à l'opposition quand elle reprocherait au Gouvernement de pousser à l'accroissement indéfini de la dette et de sacrifier l'avenir aux exigences électorales du présent ?

Pour aller au devant de ce reproche, qui fut effectivement formulé, au sein du Sénat, par les orateurs de la Droite, on conçut la pensée de revenir à l'ancien usage qui attachait à tout emprunt un amortissement déterminé. La commission s'était contentée de la promesse faite par le Gouvernement « d'inscrire au budget de 1887 une dotation qui amortirait la somme à émettre en 3 0/0 perpétuel dans un délai égal à celui dans lequel se trouverait amortie la même somme empruntée en 3 0/0 amortissable » ; c'est-à-dire en soixante-dix ou soixante et onze ans. Cette promesse ne parut pas suffisante au groupe de la

Gauche radicale : un article additionnel fut présenté par M. Dreyfus en son nom et au nom d'un certain nombre de ses collègues; il était ainsi conçu : « La loi de finances ouvrira à l'amortissement de la rente 3 0/0 perpétuelle un crédit fixé annuellement. Cet amortissement aura le caractère obligatoire de la dette publique. Le crédit y relatif sera inscrit à un chapitre spécial ouvert à la première partie du budget ordinaire des dépenses de l'exercice, section de la dette consolidée. » Cet article, qui ne visait pas seulement l'emprunt en discussion, mais l'ensemble de la dette en 3 0/0, fut voté par la Chambre.

Il avait été accepté par le Gouvernement, mais avec une répugnance manifeste. « On amortit quand on peut, » avait commencé par dire M. Sadi-Carnot qui ne parla jamais que de 3 ou 4 millions à inscrire au budget, c'est-à-dire d'une somme qui ne représentait pas un amortissement sérieux de l'emprunt, et, à plus forte raison, du 3 0/0 perpétuel. Quant à M. de Freycinet, sans combattre l'article additionnel, il le traita devant le Sénat avec un mélange d'ironie et de dédain. « Assurément, dit-il, cette disposition n'est pas nuisible : je dirai même que c'est l'expression d'une très bonne tendance; elle indique qu'on veut amortir. Le pire qui puisse arriver, c'est que les budgets ultérieurs ne confirment pas cette résolution; mais, à coup sûr, l'énoncé d'une telle disposition, la constatation d'une telle tendance n'est pas chose condamnable et nuisible. » Le Sénat ne se méprit pas sur la véritable pensée du Ministre; il supprima l'article additionnel, et avec raison.

Quelque soin que les auteurs de cet article eussent

pris pour le libeller de façon à lui donner un caractère obligatoire, il n'existait aucune sanction pour en assurer l'exécution. Ce n'était jamais qu'un simple article de loi pouvant être abrogé par une autre loi; cela était d'autant moins contestable que la majorité de la Chambre s'était toujours attribué le droit de déroger par la loi de finances à toutes les lois antérieures, et de refuser les crédits qui découlent de ces lois. Il n'y avait aucun moyen de contraindre le Ministre des finances à inscrire un crédit pour l'amortissement quand il n'aurait pas de fonds disponibles, à moins de retomber dans le système d'emprunter d'un côté pour amortir de l'autre. L'amortissement institué par la loi de 1866 est le seul qui ait fonctionné d'une façon sérieuse pendant les quatre années de son existence, parce qu'il était alimenté par des excédents de recettes, et doté de ressources propres, indépendantes du budget.

L'emprunt voté, le 8 avril, par la Chambre, à la faible majorité de 279 voix contre 222, fut également adopté par le Sénat après une longue et vive discussion. Dans les deux Chambres, les orateurs de l'opposition le considérèrent comme un emprunt de nécessité, imposé au Gouvernement par la pénurie du Trésor. Pour réfuter cette thèse, les orateurs de la Gauche se complurent à faire l'énumération de tous les moyens de trésorerie dont le Ministre des finances disposait pour se procurer de l'argent et assurer les services publics. C'était déplacer la question; un gouvernement quelconque, et, à plus forte raison, le Gouvernement de la France, peut toujours se procurer de l'argent; l'important est de

savoir à quel prix et dans quelles conditions il l'obtient. En outre, ces orateurs ne remarquaient pas que plus ils établissaient l'abondance des ressources de la trésorerie, moins ils étaient fondés à repousser la demande de l'opposition, qui voulait donner le pas à la discussion du budget et à l'examen de la situation générale des finances.

L'emprunt fut émis, le 10 mai 1886, au taux de 79 fr. 80 ; le montant en devait être versé en quatre payements : à la souscription, les 1er juillet et 1er octobre 1886, et le 1er janvier 1887. D'après le rapport adressé au Président de la république par le Ministre des finances, 35.467 souscripteurs à Paris avaient demandé 350 millions de rente, et, en province, 212.940 souscripteurs n'avaient demandé qu'un peu plus de 42 millions. La comparaison de ces chiffres suffit à faire voir quelle part la spéculation et les établissements de crédit eurent à la souscription de l'emprunt. Le même fait ressort du chiffre des bons du Trésor présentés à l'escompte par les souscripteurs : ce chiffre dépassa 181 millions. Les établissements de crédit, qui étaient venus en aide au Gouvernement en prenant des bons du Trésor dans les premiers mois de l'année, s'empressèrent d'autant plus de les appliquer à la souscription que, malgré un escompte de 2 0/0, ils y gagnaient une bonification d'intérêt de 0 fr. 18, indépendamment de la commission qui a dû leur être allouée. En nous apprenant que, sur 286 millions de bons du Trésor en circulation, la veille de l'emprunt, 142 millions avaient été émis à 3 0/0, le Ministre fournit une nouvelle preuve de l'intensité des be-

soins auxquels il avait eu à faire face pendant les deux premiers mois de cette année.

Examinons maintenant à l'aide de quels procédés le budget de 1887 devait être mis en équilibre. Reconnaissons tout d'abord qu'on ne saurait équitablement critiquer le prélèvement, sur l'emprunt, des 105 millions destinés au ministère de la guerre. En présence du déclin du revenu public, on ne pouvait demander cette somme qu'à l'emprunt ou à l'impôt. S'il n'était pas ouvert au ministère de la guerre un troisième compte de liquidation, cette dépense ne devait plus se renouveler et son imputation sur une ressource d'emprunt était la conséquence logique des votes antérieurs du Parlement. Ce point écarté, on se trouvait encore en présence d'une insuffisance de recettes présumée de 223 millions. En effet, d'après les chiffres mêmes du Ministre, l'exercice 1887 devait supporter 145 millions de dépenses qui ne figuraient pas dans le budget de 1886, à savoir : 90 millions pour les travaux publics, 30 millions pour les protectorats et 25 millions nécessités par l'application de divers actes législatifs. En second lieu, l'infériorité des produits de 1885, par rapport à 1884, et la disparition de quelques ressources accidentelles contraignaient de réduire de 78 millions les évaluations de recettes, par rapport à celles qui avaient été adoptées pour 1886 sur la base des produits réalisés en 1884. Comment retrouver ces 223 millions ? C'est ici qu'apparaissait, en dépit des dénégations de M. de Freycinet, de M. Sadi-Carnot et de M. Dauphin, rapporteur du Sénat, le lien étroit qui établissait une connexité entre le budget et le projet d'emprunt.

En éteignant la totalité des obligations en circulation, le Ministre se croyait en droit de rayer du budget les 100 millions affectés à leur remboursement, comme si d'innombrables déclarations du Gouvernement n'avaient pas attribué à ce crédit le caractère d'une dotation permanente de l'amortissement, à partir de la disparition, en 1890, des dernières obligations sexennaires. Il rayait, par le même motif, l'intérêt de ces mêmes obligations; il obtenait ainsi une économie de 120 millions, que la suppression des remises aux trésoriers généraux portait à 132 millions. Ces mesures entraînaient, il est vrai, l'addition au chapitre de la dette consolidée des arrérages de l'emprunt, soit 53.800.000 francs, et l'inscription du traitement des trésoriers généraux; mais, de la compensation faite, résultait pour le Trésor une diminution de dépenses de 75 millions. Ce n'était encore qu'un tiers de la somme indispensable. Un second tiers, soit 76 millions, devait être fourni par un remaniement de l'impôt sur les boissons, remaniement compliqué qui aboutissait à abandonner un produit certain de 49 millions et à demander 125 millions à diverses aggravations des taxes actuelles : la balance donnait une augmentation de recettes de 76 millions. Les points essentiels de ce remaniement étaient le remplacement des droits de détail et de circulation par un droit général de consommation, la suppression de l'exercice, et une élévation sensible de la taxe sur les alcools.

Ce n'était pas la première fois que l'on entreprenait de supprimer l'exercice : la tentative en avait déjà été faite; mais la diminution énorme dans les

recettes qui résulta immédiatement de sa disparition contraignit bientôt de le rétablir. C'est le grand ressort de l'impôt sur les boissons; et le relâchement apporté dans son application, par suite de préoccupations électorales, causait au Trésor un préjudice que M. Léon Say avait signalé avec force lors de son dernier passage aux finances. M. Carnot n'était pas lui-même sans inquiétude sur le résultat de la mesure qu'il proposait. « La suppression de l'exercice, dit-il, exposerait aux plus graves mécomptes si les garanties que nous demandons pour y suppléer n'étaient pas accordées : c'est un point sur lequel nous appelons l'attention du Parlement. »

En présence de semblables déclarations, n'était-il pas permis d'élever un doute sur le résultat fiscal de ces innovations et, par conséquent, sur l'équilibre du budget? Nous arrivons au point le plus délicat, aux réductions obtenues des divers départements ministériels, par rapport à 1886, et qui étaient évaluées tantôt à 72 et tantôt à 74 millions. Tout d'abord, si l'on se rappelle que deux ans auparavant la commission du budget, par l'organe de M. Jules Roche, se vantait d'avoir réalisé 60 millions d'économies dans le budget de 1885 et qu'elle s'est fait honneur d'avoir introduit de nouvelles économies dans le budget de 1886, on sera conduit à penser que, s'il a été possible de retrancher encore des dépenses de 1887 72 ou 74 millions, il fallait qu'on eût antérieurement grossi le budget de 150 millions de crédits inutiles.

Examinons ces économies et voyons si elles méritaient ce nom.

On avait, en vue des élections, si largement doté

les chemins vicinaux dans le budget de 1884, qu'au 1er janvier 1886 il demeurait 15 millions non employés: comme le budget de 1886 avait été pourvu, on faisait profiter le budget de 1887 de ces 15 millions, qui représentaient un virement ou un transfert de crédit beaucoup plus qu'une économie. Au ministère de la guerre, figuraient en moins 7 millions pour les vivres et fourrages, autant pour la solde des troupes, 2 millions pour l'artillerie, 1 million pour l'enceinte fortifiée de Lyon. A part cette dernière réduction, facilement réalisable, les autres ne sont-elles pas de la nature de ces fausses économies signalées par M. Léon Say et même par M. Dauphin : ne sont-ce pas là de ces dépenses qui ne disparaissent du budget que pour reparaître sous la forme de crédits extraordinaires? On en peut dire autant des 6 millions retranchés sur les constructions navales et les approvisionnements de la marine. La diminution de 18 millions, annoncée sur le ministère des travaux publics, portait uniquement sur les dépenses qui étaient défrayées par l'emprunt et non sur celles qui étaient inscrites au budget ordinaire : c'était à tort qu'elle figurait comme une économie réalisée sur le budget précédent. On était donc autorisé à craindre que l'événement ne justifiât pas les espérances du Ministre. Il en était de même du calcul des recettes. En effet, si l'on avait réduit certaines évaluations pour les ramener au niveau des résultats réalisés en 1885, cette réduction avait été limitée à l'enregistrement, au timbre, aux douanes, aux sucres, aux forêts ; elle n'avait pas été étendue aux autres sources du revenu : on prévoyait, au contraire, pour 1887, par rapport

à 1885, une plus-value de 4 millions sur les contributions directes et taxes assimilées, et de 46 millions sur les contributions indirectes. Or, les résultats des sept premiers mois de 1886 étaient loin de justifier cette confiance : ils étaient sensiblement inférieurs au produit des mêmes impôts en 1885.

Il était donc impossible de reconnaître une assiette solide à ce budget de 1887, mis en équilibre par des moyens aussi compliqués et d'une efficacité aussi douteuse. On pouvait aisément prévoir la dislocation du plan de M. Sadi-Carnot. L'accueil fait à ses propositions relativement aux trésoriers généraux avait donné lieu de penser que le Parlement ne voudrait pas, pour réaliser une économie problématique de 4 millions environ, s'exposer à désorganiser un mécanisme financier qui avait fait ses preuves, et qu'on aurait sujet de regretter si des complications sérieuses venaient à surgir. Quant au remaniement de l'impôt des boissons, la Chambre ne voulut affronter le mécontentement ni des bouilleurs de cru, ni des producteurs de vins riches en alcool, ni des redoutables débitants de boissons : on devait croire que la grande bataille se livrerait sur la suppression du budget extraordinaire. Le Ministre des finances le supprimait afin de pouvoir supprimer, ou plutôt appliquer à d'autres dépenses le crédit de 100 millions qui en était le gage. Si on maintenait le budget extraordinaire, il fallait rétablir ce crédit de 100 millions, mais alors l'équilibre du budget ordinaire n'existait plus. En faisant reposer cet équilibre sur la suppression du budget extraordinaire et de son gage financier, le Ministre avait mis une arme redoutable

entre les mains de ses adversaires. C'est en invoquant le principe de l'amortissement, en faisant valoir la nécessité de réduire la dette et au nom de l'économie... future, que les partisans de la dépense à outrance attaquèrent le budget. Ils firent valoir qu'il était impossible de tenir, avec les seules ressources du budget ordinaire, les promesses faites aux populations ; que les dépenses extraordinaires de 1886 et de 1887 étaient couvertes par des prélèvements sur le récent emprunt ; qu'on avait deux années devant soi pour prendre une résolution, et que le moindre réveil de la prospérité rendrait au pays la possibilité d'achever l'œuvre commencée, tout en faisant fonctionner l'amortissement.

Tel fut l'avis de la commission du budget, qui se prononça catégoriquement pour le maintien du budget extraordinaire. Dans le rapport général, déposé le 16 octobre 1886, M. Wilson s'exprima ainsi : « Vouloir supprimer ce budget, c'est se condamner à réduire d'abord, puis à suspendre prochainement tous les grands travaux dont ne pourront pas ou ne voudront pas se charger les grandes compagnies de chemins de fer. C'est, d'une manière générale, s'interdire toute dépense qui ne pourrait rentrer dans le cadre du budget ordinaire. Ce programme paraît irréalisable à votre commission. » Cette première décision entraînait : la limitation définitive de l'emprunt aux 900 millions déjà émis, le refus de laisser convertir les obligations sexennaires en rentes perpétuelles et le maintien de l'amortissement, destiné à éteindre ces obligations ; mais la commission ne se montra pas conséquente avec elle-même. Elle

aurait dû inscrire au chapitre V du ministère des finances un crédit égal au chiffre des obligations qui arrivaient à échéance en 1887 : elle le fixa à 70 millions seulement, en se fondant sur une raison véritablement étrange, que « ce qui importait en réalité, c'était de proportionner la réserve de l'amortissement au montant des emprunts à contracter dans l'année; c'est-à-dire au chiffre des obligations à émettre, plutôt qu'à l'importance de l'échéance ». Que dirait le tribunal de commerce d'un négociant qui imaginerait de proportionner le remboursement de ses dettes échues à l'importance des nouvelles dettes qu'il se proposerait de contracter. On peut croire que le motif déterminant de la commission fut l'impossibilité de trouver des ressources suffisantes pour faire face à un remboursement complet.

En voulant faire échec au Ministre des finances, la commission s'était créé à elle-même les plus grands embarras. Il lui fallait trouver de quoi doter cet amortissement qu'elle rétablissait, tout en le mutilant, et de quoi remplacer les 75 millions que M. Carnot demandait à une aggravation des droits sur l'alcool, aggravation qu'elle déclarait antidémocratique. Il lui aurait même fallu 50 millions de recettes nouvelles pour compenser la moins-value de 50 millions que les recettes de 1886 présentaient et qu'on devait prévoir pour 1887. La commission recourait à toute sorte d'expédients; elle grapilla une quinzaine de millions sur les budgets des divers ministères; elle proposa de quadrupler le taux des licences des débitants de boissons; elle reportait au budget extraordinaire le crédit de 70 millions qui

avait été inscrit au budget ordinaire pour les travaux neufs; enfin, elle proposait d'accroître de cinquante pour cent les droits sur les libéralités testamentaires. Tout cela ne suffisait point encore à aligner les recettes avec les dépenses. En désespoir de cause, elle se rabattit sur un projet présenté par un de ses membres, M. Dreyfus, pour l'établissement d'un impôt sur le revenu, mais elle n'adopta que le principe seul de l'impôt, et l'article 2 du projet de loi, proposé par elle, mettait le Gouvernement en demeure de préparer immédiatement un projet de loi établissant sur le revenu un impôt, qui pût être mis en recouvrement dans le second semestre de 1887.

Une lutte acharnée et des plus confuses s'engagea entre les partisans des deux budgets : peu à peu, le débat se circonscrivit entre la création de l'impôt sur le revenu et l'aggravation des droits sur l'alcool; la Chambre, fort indécise entre les deux systèmes, et craignant de déterminer une crise ministérielle, hésitait à statuer, lorsqu'un député de la Droite, M. Ganivet, proposa de renvoyer à la fin de la discussion du budget le vote sur les contributions indirectes, et, par conséquent, sur le tarif des alcools; ce qui mit, momentanément, tout le monde d'accord.

CHAPITRE V

L'INTENSITÉ DES BESOINS D'ARGENT. LA CONVERSION DU 4 1/2 ET SES INCONVÉNIENTS.

Cette question si fort controversée de l'impôt sur le revenu ne devait pas recevoir de solution. M. Carnot avait accepté de remanier son budget en tenant compte des modifications auxquelles la Chambre avait donné son assentiment; et il venait de faire connaître le résultat de cette nouvelle étude lorsqu'une crise ministérielle éclata, dans les derniers jours de novembre, et détermina la retraite de M. de Freycinet et de ses collègues. La constitution d'un nouveau cabinet fut des plus laborieuses. Le 8 décembre seulement, M. Goblet accepta la mission de former un ministère dans lequel M. Dauphin, rapporteur habituel du budget au Sénat, prit le portefeuille des finances. Le nouveau ministère demandait le temps de se faire une opinion sur les problèmes que la Chambre débattait depuis plusieurs mois; et il devint évident que le budget ne pouvait être voté avant la fin de l'année. Force fut donc de recourir encore une fois à l'expédient des douzièmes provisoires.

M. Dauphin déposa, le 14 décembre 1886, un pro-

jet de loi portant ouverture, sur l'exercice 1887, de crédits provisoires applicables aux mois de janvier et de février; mais on avait à résoudre une difficulté qui ne s'était pas encore présentée: à quelle somme devait-on fixer ces crédits provisoires ? Une partie seulement des budgets des ministères avait été votée par la Chambre, et la discussion du budget des recettes n'avait pas même été abordée. On établit les crédits d'après les bases suivantes :

« Pour les ministères *votés*, les crédits provisoires étaient proportionnels aux chiffres adoptés par la Chambre des députés, sauf pour certains chapitres ayant subi des réductions qui ne pouvaient être réalisées dès les premiers mois de l'année 1887, ou qui n'étaient pas considérées par le Gouvernement comme définitives.

« Pour les ministères non votés, les crédits étaient établis d'après les chiffres proposés par la commission du budget, sous réserve également des chapitres sur lesquels la commission n'était pas d'accord avec le Gouvernement. »

Ces dispositions laissaient, en résumé, le Gouvernement juge de ce qu'il pouvait dépenser ; elles furent sanctionnées par une loi en date du 18 décembre qui autorisa, en outre, la perception jusqu'au 1er mars 1887, des droits, produits et revenus, conformément aux lois existantes : par suite, les modifications proposées à la législation sur les boissons se trouvaient ajournées.

Le projet présenté par M. Dauphin, à la reprise des travaux législatifs, le 5 janvier 1887, était en contradiction absolue avec l'engagement pris par M. de

Freycinet de supprimer le budget extraordinaire et d'arriver à l'équilibre budgétaire sans emprunt et sans impôts nouveaux. M. Dauphin proposait d'accroître de 20 0/0 les droits dont les sucres indigènes étaient frappés et, par un second projet de loi, il élevait notablement la moyenne de rendement d'après laquelle les droits étaient perçus. Le budget extraordinaire ressuscité et destiné, comme les précédents, à être alimenté par l'emprunt, comprenait 55 millions pour les travaux publics et 86 millions pour la guerre. Par la distraction du budget ordinaire de ces 141 millions, l'excédent des dépenses sur les recettes se trouvait ramené à un peu plus de 75 millions. Écartant tout à la fois l'aggravation des droits sur l'alcool et l'impôt sur le revenu, M. Dauphin prélevait les 75 millions qui manquaient sur le crédit de 100 millions affecté au remboursement des obligations du Trésor et qu'il réduisait à 25 millions, mettant à la charge de l'emprunt le surplus des obligations à échoir. C'était également à l'emprunt qu'il recourait pour payer aux compagnies de chemins de fer les 63 millions qui leur étaient dus, en 1886, du chef de la garantie d'intérêts et les 104 millions qu'elles avaient droit de réclamer en 1887. Avec les 141 millions du budget extraordinaire, cela faisait 370 millions à emprunter. M. Dauphin, à l'inverse de M. Carnot, repoussait le 3 0/0 perpétuel et revenait à l'amortissable : il ne proposait point une émission publique ; il demandait l'autorisation de débiter son emprunt aux guichets du Trésor et des perceptions, par titres de 15 francs de rente, au prix de 425 francs, calculé sur

le prix moyen des obligations des compagnies de chemins de fer.

Présenté dans un autre moment, ce quatrième projet n'aurait pas reçu un meilleur accueil que les trois précédents; mais la Chambre était lasse, elle préféra accepter les propositions de M. Dauphin que d'avoir à voter de nouveaux douzièmes provisoires. Elle se borna à repousser l'emprunt en rente amortissable, et à mettre toutes les insuffisances à la charge de la dette flottante: aux surtaxes proposées elle substitua un nouveau prélèvement de dix millions sur la dotation de l'amortissement qui fut réduite à 15 millions. Le Sénat, toujours débonnaire, se contenta de six jours pour discuter et voter les dépenses ordinaires, les dépenses extraordinaires et les recettes. Il fut convenu que le budget de 1887 était, selon l'expression de M. Léon Say, « un budget d'attente » et qu'on renvoyait au budget suivant le rétablissement de l'ordre dans les finances publiques.

La loi de finances de 1887 fut votée définitivement à la fin de février 1887. Elle fixait les recettes à 2.957.994.090 fr. et les dépenses à 2.957.388.964 et prévoyait par conséquent un excédent de 605.136 fr.; mais cet excédent avait déjà disparu, au moment où la loi était promulguée. Les recettes du mois de janvier étaient demeurées de six millions au-dessous des prévisions budgétaires. Le mouvement décroissant des recettes publiques ne s'arrêtait donc pas, Les recettes de 1886 avaient été inférieures de 35 millions à celles de 1885, et de 72 millions aux évaluations de la loi de finances. De pareils mécomptes

étaient d'autant plus à redouter en 1887, que toutes les branches du commerce et de l'industrie étaient en souffrance. Le trafic des chemins de fer en fournissait une preuve incontestable. Les recettes étaient tombées, en 1886, de plus de 30 millions au-dessous des résultats de 1885, et dans l'assemblée générale de la compagnie du Nord, M. de Rothschild avait pris lui-même la parole pour avertir les actionnaires de ne plus compter sur la continuation des dividendes du passé. Enfin, indépendamment du déclin du revenu public, les crédits extraordinaires déjà prévus pour le Tonkin et Madagascar ne pouvaient laisser aucune illusion quant au maintien de l'équilibre.

La difficulté que le Gouvernement et les Chambres avaient éprouvée à dresser le budget de 1887 était la démonstration du déplorable état dans lequel une gestion imprévoyante avait mis les finances publiques. L'enfantement du budget de 1888 ne devait pas être moins laborieux. Si l'on ne voulait ni réduire les dépenses par des économies sérieuses ni imposer de nouveaux sacrifices aux contribuables déjà surchargés, comment espérer satisfaire aux besoins sans cesse accrus du Trésor? L'établissement de l'équilibre budgétaire devenait un problème insoluble autrement que par les expédients familiers aux prodigues.

La loi de finances de 1888 devait, comme celle de 1887, avoir quatre éditions successives, et n'aboutir qu'après le vote de douzièmes provisoires. Le premier projet fut déposé sur le bureau de la Chambre par M. Dauphin, le 22 mars 1887. Les prévisions de dépenses s'élevaient à 3.341.104.738 fr. et les recet-

tes à 3.341.583.183 francs, ce qui laissait un excédent d'environ 400.000 francs. M. Dauphin empruntait aux divers projets de l'année précédente la surtaxe sur l'alcool, l'abolition du privilège des bouilleurs de cru et autres propositions malchanceuses qui ne devaient pas mieux lui réussir qu'à son prédécesseur. Il y ajoutait, de son chef, une réforme ou plutôt une aggravation de la contribution mobilière, de laquelle il attendait un accroissement de produit de près de 29 millions.

Cette prétendue réforme fiscale était un progrès à rebours, un retour vers le passé. Il s'agissait de revenir, en fait de contribution mobilière, à la législation de 1791, qui semblait définitivement condamnée par l'expérience, car, rétablie en 1831, elle a été abolie de nouveau, dès 1832, à raison des réclamations universelles qu'elle suscitait.

M. Dauphin proposait de séparer complètement la contribution personnelle et la contribution mobilière qui, aujourd'hui, sont presque toujours confondues dans les mêmes rôles. A cela, il ne pouvait y avoir d'objection, et même, s'il avait été bien entendu qu'il serait adressé aux contribuables deux avertissements distincts pour les deux contributions, il y aurait eu avantage pour une partie du public. Nombre de gens, en effet, qui ont habitation à la ville et à la campagne, payent deux fois la contribution personnelle sans s'en apercevoir, l'Administration se faisant rarement faute de la comprendre dans la somme qu'elle réclame pour chaque habitation, sans donner aucune indication qui révèle ce fait. Cet abus ne serait plus possible si les deux

taxes faisaient l'objet de deux feuilles séparées.

Ceux qui cherchent comment régulariser et moraliser le suffrage universel auraient même pu trouver dans ce changement un moyen d'atteindre le but qu'ils poursuivent. La contribution personnelle devant osciller entre un maximum de 4 fr. 60 et un minimum de 1 fr. 25, il aurait suffi de décider que les rôles de cette contribution seraient la base des listes électorales, ou se confondraient avec celles-ci, et que tout électeur, pour retirer sa carte, devrait représenter sa quittance de la contribution personnelle. On aurait eu ainsi un moyen de contrôle et on aurait mis fin aux fraudes électorales qui se commettent dans les grandes villes, où la mobilité d'une partie de la population facilite les doubles, triples et quadruples inscriptions.

Les changements qu'il était question d'apporter à l'assiette de la contribution mobilière étaient autrement graves. D'impôt de répartition, la contribution mobilière était transformée en impôt de quotité. Les loyers devaient être considérés comme l'expression du revenu des particuliers et servir de base à l'établissement de la contribution. Toutes les communes étaient réparties, comme pour l'impôt des patentes, en neuf classes. Paris formait à lui seul une dixième classe. En second lieu, on ne considérait point que la somme affectée au loyer représentât la même proportion du revenu des particuliers. On estimait que si cette proportion est d'un quart pour les petits loyers, elle est beaucoup plus faible pour les loyers élevés qui correspondent à des fortunes beaucoup plus considérables. Il y avait donc une seconde

échelle, comprenant sept coefficients, de 4 à 10, par lesquels on devait multiplier le chiffre du loyer pour déterminer la somme assujettie à la contribution. Celle-ci était fixée, pour le moment, à 1 0/0 de la somme obtenue en multipliant le chiffre du loyer par le coefficient correspondant. Un loyer de 12.000 francs, à Paris, devait être multiplié par 10; il était censé représenter un revenu de 120.000 francs et donnait lieu à une contribution mobilière de 1.200 francs.

Tel était le système compliqué que M. Dauphin proposait de substituer au mode actuellement pratiqué. La Chambre le repoussa avec raison, car il était à la fois dangereux, arbitraire et inique.

Il était dangereux parce qu'il ouvrait la voie à un accroissement indéfini. Le Gouvernement fixait l'impôt à 1 0/0; mais quelle garantie le contribuable avait-il que ce taux serait définitif? Le mode actuel de perception peut entraîner avec lui des inégalités, mais il assure, en revanche, la stabilité de l'impôt. La contribution mobilière oscille entre deux limites assez rapprochées, et varie presque uniquement d'après les centimes additionnels votés par le département ou la commune. Le contribuable peut donc calculer avec une approximation suffisante ce que le fisc lui réclamera. Avec le système que M. Dauphin proposait, quoi de plus simple que de faire varier l'impôt du simple au double. En présence d'un déficit à combler, d'un emprunt à gager, d'un impôt à supprimer pour satisfaire une catégorie d'électeurs, la tentation eût été grande de porter la contribution mobilière à 1 1/2 ou à 2 0/0. Qui aurait mis obstacle à

un vote aussi facile à émettre et si fécond en millions ? Cette facilité d'aggraver l'impôt était précisément ce qui charmait le Ministre des finances. Par un heureux euphémisme, il se félicitait de faire acquérir à la contribution mobilière l'*élasticité* qu'elle n'a pas avec le système actuel et, revenant sur cette considération à la fin de son exposé des motifs, il disait à la Chambre : « Il vous appartient de fixer annuellement le taux de la contribution par rapport au revenu : *Selon les besoins du moment, vous pourriez faire varier ce taux;* car le nouvel impôt offrirait une élasticité dont les contributions directes actuelles sont privées. » Or, c'est ce défaut d'élasticité qui est la garantie des contribuables.

Rien ne faisait connaître quelles considérations, quels calculs avaient servi de bases pour arrêter l'échelle des coefficients. Sur quoi se fondait-on pour dire que tel loyer correspond au quart des ressources du locataire, et tel autre au sixième ou au septième seulement ? La fixation de cette échelle était donc absolument arbitraire; par conséquent, il était loisible à tout le monde de la déclarer fautive et d'en réclamer la modification. Il se serait bientôt trouvé certains sectaires pour soutenir que les loyers élevés, au lieu d'être multipliés par 9 ou par 10, devraient l'être par 12 ou par 15. La voie était ouverte à toutes les injustices et à toutes les insanités de l'impôt indéfiniment progressif.

Enfin, on semblait considérer le loyer comme une dépense facultative, sans tenir aucun compte des circonstances de famille, de profession ou d'industrie qui l'imposent au locataire. Un père de famille, qui

a plusieurs enfants, est contraint, malgré la modicité de ses ressources, de prendre un plus grand appartement que le célibataire qui n'a point de ménage et qui est, peut-être, beaucoup plus riche. L'avocat qui vient de se faire inscrire au tableau, le jeune médecin qui s'établit sont astreints à une certaine représentation extérieure qui ne saurait, sans injustice, être considérée comme l'exacte expression de leur revenu actuel. Ils eussent été frappés d'un impôt plus lourd que le rentier, possesseur d'un revenu assuré et n'ayant point affaire au public.

Le projet de M. Dauphin offrait un exemple des difficultés de toutes sortes auxquelles se heurteront tous ceux qui tenteront, en France, d'atteindre le revenu des particuliers par d'autres voies que celles qui ont reçu la sanction d'une expérience déjà séculaire. C'est à ce titre que nous avons voulu en faire ressortir les défauts. Il serait superflu d'examiner les autres points du budget de M. Dauphin, puisqu'il n'y fut pas donné suite. Dès que la commission du budget, élue dans les premiers jours d'avril, se fut constituée sous la présidence de M. Rouvier, elle manda devant elle M. Goblet et M. Dauphin, pour leur déclarer que l'équilibre du budget était tout à fait fictif, et elle les invita à introduire dans les dépenses des économies sérieuses. Le cabinet Goblet n'avait jamais eu qu'une existence précaire: il avait vu se former contre lui, dès sa naissance, une coalition des prétendants désappointés par le choix de M. Grévy. Sans cesse battu en brèche, il fut renversé au mois de mai, après une durée de moins de huit mois.

Successivement appelés par M. Grévy, M. Floquet et M. de Freycinet déclinèrent, l'un après l'autre, la tâche de former un ministère. Le Président s'adressa alors à M. Rouvier, qui s'était montré l'adversaire déclaré du cabinet précédent, et, en particulier, de M. Dauphin, dont il avait jugé sévèrement les projets. M. Rouvier accepta, au grand désappointement des radicaux, après s'être assuré que la Droite ne se prêterait pas à servir les rancunes de ceux-ci. La déclaration lue au Parlement, le 31 mai, au nom du nouveau cabinet, contenait l'engagement d'arrêter le progrès des dépenses et de ne pas dépasser les crédits ordinaires de 1887, que M. Dauphin avait accrus de 57 millions.

Cet engagement, rendu nécessaire par les dispositions dont la Chambre était animée, créait une tâche délicate à M. Rouvier. Comme président de la commission du budget et comme chef de la conspiration ourdie contre M. Dauphin, il avait soutenu et il avait persuadé à la Chambre qu'il était possible de réaliser des économies considérables sur les dépenses publiques; mais que c'était au Gouvernement de trouver et d'accomplir ces économies. Depuis qu'il avait tenu ce langage, il était devenu lui-même le Gouvernement; il était à la fois président du Conseil et Ministre des finances; il ne pouvait se dérober à la tâche qu'il avait voulu imposer au précédent cabinet. Ses paroles et ses votes le liaient. Il allait s'apercevoir qu'il est plus facile de célébrer l'équilibre du budget que de le rétablir quand il est détruit, et lui-même était un de ceux qui avaient le plus contribué à le détruire. Tour à tour président et rap-

porteur général de la commission du budget, il avait poussé de toutes ses forces aux grosses dépenses; il avait fait l'apologie de toutes les folles prodigalités auxquelles la Chambre s'était livrée; il s'était porté garant du bon état de nos finances, alors que leur désarroi était déjà manifeste pour tous les gens qui ne fermaient pas volontairement les yeux. Parmi les dépenses dont il proposait la suppression, ne s'en trouverait-il pas qu'il avait défendues et déclarées inattaquables?

Même embarras au sujet des recettes. Une inexorable nécessité n'allait-elle pas le contraindre à renier une partie de son passé? Se résignerait-il à laisser entrer dans les caisses du Trésor les millions qu'y faisaient verser ces taxes sur les céréales étrangères qu'il avait combattues avec un si grand acharnement? Proposerait-il de continuer, en 1888, cette surtaxe sur les sucres qu'il avait fait limiter à 1887, pour ajouter aux embarras de M. Dauphin? Affronterait-il le mécontentement des viticulteurs, en supprimant le privilège des bouilleurs de cru? Donnerait-il un démenti à ses compatriotes et à ses amis qui le défendaient de toute intention de surtaxer les alcools? Et sinon, où trouverait-il les ressources indispensables?

Ce qui compliquait encore la tâche de M. Rouvier, c'est que la majorité de la commission du budget était animée à son égard des dispositions les moins bienveillantes. Cette majorité était composée de radicaux que le scrutin de liste avait fait arriver dans la commission. Ils avaient choisi M. Rouvier comme président, afin de bénéficier de l'expérience qu'il avait

de cette fonction et de sa connaissance des rouages administratifs ; mais ils comptaient user de leur force numérique pour faire prévaloir dans l'élaboration de la loi de finances les vues de leur parti, sans souci des difficultés qu'ils pouvaient créer au Gouvernement. On n'allait point tarder à les voir à l'œuvre.

Le premier acte du nouveau Ministre fut de retirer officiellement le projet de loi sur la transformation de la contribution mobilière, qui avait alarmé tous les intérêts. Le second fut le décret du 20 mai, portant suppression du ministère des postes et télégraphes, qui fut rattaché au ministère des finances. C'était de la part du Ministre un gage de son intention sincère d'opérer des économies véritables. Il n'y avait pas, en effet, à se méprendre sur les sentiments du pays et sur les dispositions de la Chambre. De tous les points du territoire s'élevait un cri unanime contre l'exagération des dépenses et le poids des impôts.

L'affaiblissement des forces contributives du pays s'accusait par mille symptômes dont le plus significatif était la décroissance continuelle du revenu public. Les recouvrements de 1885 avaient été sensiblement inférieurs à ceux de 1884 ; ceux de 1886 étaient demeurés de 34.796.500 francs au-dessous des recettes de 1885 et de 73.958.900 francs au-dessous des évaluations budgétaires, et les premiers résultats de 1887 ne promettaient aucune amélioration du revenu. La multiplication des faillites, qui, de 5.193 en 1876, s'étaient élevées par une progression constante à 6.966 en 1883, à 7.719 en 1884 et à 8.024 en 1885, accusait suffisamment l'atteinte portée à la prospérité du commerce. Les souffrances de la propriété foncière

étaient indéniables, lorsque l'on voyait le nombre des ventes sur saisies immobilières s'élever de 6.539 en 1876 à 9.575 en 1885 : ce qui représentait un accroissement de 46 0/0, et lorsque l'administration de l'enregistrement expliquait la baisse constante de ses recettes par une diminution notable sur tous les baux qui arrivaient à leur renouvellement. Les contribuables réclamaient donc énergiquement un allègement de leurs charges, et les députés, intimidés, n'avaient plus à la bouche que le mot d'économies.

L'exposé des motifs qui précédait le budget rectifié, déposé par M. Rouvier dans la séance de la Chambre du 5 juillet 1887, était rempli d'aveux. « La politique financière, disait cet exposé, dont le projet du budget est l'expression, est celle que la commission du budget et la Chambre, obéissant à un sentiment profond des vœux du pays, ont si hautement et à tant de reprises réclamée. Elle consiste à épargner toute surcharge aux contribuables et à réaliser l'équilibre du budget par des réformes et par des économies. La Chambre en est parfaitement convaincue : cette politique est la seule qui soit aujourd'hui compatible avec la situation économique de la France et les difficultés croissantes de la lutte commerciale engagée entre les nations. »

Après avoir proclamé que l'augmentation indéfinie des impôts, par une répercussion fatale, placerait notre production dans une infériorité manifeste, le Ministre reconnaissait les efforts et les sacrifices que la lutte imposait à l'industrie et aux populations ouvrières. « Le chiffre des bénéfices, disait-il, a, en général, diminué d'une manière notable et, sur bien

des points, les salaires eux-mêmes ont dû fléchir. » Puis il ajoutait: « Ce trouble dans le fonctionnement du travail national a eu un contre-coup direct sur nos budgets. Devant le resserrement des profits et des salaires, la consommation à son tour s'est ralentie et, par un enchaînement inexorable, les plus-values budgétaires se sont arrêtées. Qu'on joigne à ces causes de malaise la dépréciation subie par la propriété foncière à la suite de perturbations qu'il n'a point dépendu de la République de prévenir, on aura, en quelques traits sommaires, la physionomie de cette crise économique et financière, dont nous éprouvons les effets. »

Venaient ensuite les promesses: « L'opinion redoutait de nouvelles taxes, elle doit être rassurée. Il faut que nos industriels, nos commerçants, nos agriculteurs, toutes nos masses laborieuses sachent que le Gouvernement de la République est résolu à endiguer les impôts. Bien des appréhensions se dissipant ainsi, l'esprit d'entreprise pourra renaître, l'épargne sortir de son engourdissement, le crédit privé refleurir. D'un autre côté, soucieux de donner au crédit public la plus solide de toutes les bases, à savoir: un budget correct, sincère, où tous les engagements soient prévus et se trouvent couverts par des recettes certaines, le Gouvernement doit reviser et limiter avec rigueur les dépenses publiques. Il doit tenir la main à ce que l'État réforme ses procédés d'administration, réduise le prix de revient de ses services, améliore les méthodes de travail, qu'il apprenne, enfin, à se restreindre. »

A ce langage amphigourique, on eût préféré des

déclarations claires et précises et surtout des actes, tels que la suppression du ministère du commerce et de l'agriculture, le resserrement des dépenses scolaires, l'abandon des aventures coloniales. On voit aussi avec quel soin M. Rouvier, tout en reconnaissant les souffrances du pays, cherche à dégager la responsabilité du Gouvernement et rejette, tantôt sur la concurrence étrangère et tantôt sur des « perturbations » qu'il ne définit pas, le malaise général dont il est forcé d'admettre l'existence ; mais la vérité lui échappe dans un dernier aveu, lorsqu'il dit, à la louange de son projet de budget, que « son trait distinctif est dans l'effort fait pour maîtriser l'*emportement* des dépenses publiques ». Ce mot d'emportement est une image fidèle, qui caractérise à merveille la politique financière suivie dans les dix années précédentes ; et il contient l'explication véritable de la situation sans exemple dans laquelle se trouvait notre pays.

La France avait déjà eu de mauvaises récoltes en céréales ou en vins, elle avait traversé des crises industrielles très intenses ; sa prospérité s'était toujours promptement relevée. Pourquoi le mal était-il, cette fois, plus général et d'une durée plus longue? C'est que la France, encore si riche après ses malheurs, était momentanément fort appauvrie. Le fonds de roulement de la nation, les capitaux sur lesquels vivaient l'agriculture, le commerce et l'industrie avaient disparu par le fait du Gouvernement. Ils avaient été détournés de leur destination, en partie détruits, en partie mal employés ; en tout cas, ils étaient devenus improductifs. C'est sur ce fonds de

roulement qu'avaient été prélevés les centaines de millions jetés à l'eau pour des ports, des canaux, des endiguements demeurés inachevés, et dont le seul entretien constituait déjà une lourde charge. C'est lui encore qui avait fourni les millions dépensés pour des chemins de fer qui ne couvrent pas leurs frais d'exploitation et qui ne pourront jamais rémunérer les capitaux qu'ils ont absorbés.

Demeurés libres, tous ces millions que le Gouvernement avait appelés à lui par de continuels emprunts, et qu'il avait si mal employés, auraient dû chercher un emploi ; ils auraient vivifié le commerce et l'industrie. Appliqués à des œuvres improductives, ils étaient en quelque sorte supprimés ; et leur disparition faisait dans la circulation générale et dans les épargnes du pays un vide qui ne pouvait être comblé qu'à force de temps et d'économies.

Sans être satisfaisant, le budget de M. Rouvier etait un pas dans la bonne direction. Le Ministre se faisait honneur, devant la Chambre, d'avoir accompli et même dépassé l'engagement contenu dans sa déclaration du 31 mai, de ne pas excéder en 1888 les dépenses votées pour 1887. Il constatait que si on ajoutait aux 2.957.388.364 francs du budget ordinaire de 1887 les 54.74.600 fr. inscrits au budget extraordinaire de la même année pour les travaux publics, on arrivait à un total de dépense de 3.012.093.364 francs, supérieur de 10.335.266 francs aux 3 milliards 001,758.098 francs du budget ordinaire de 1888, qui comprenait les crédits pour les travaux publics. En outre, ce même budget ordinaire pourvoyait au crédit de 12.500.000 francs, affecté aux chemins

vicinaux, qui dans le budget de 1887 était mis à la charge de l'emprunt; enfin, le crédit destiné au remboursement des obligations sexennaires était élevé de 15 millions à 30. La réduction totale par rapport aux dépenses de 1887 était donc de près de 37 millions.

Comparant ensuite son projet à celui de M. Dauphin, M. Rouvier annonçait que la revision de leurs demandes de crédits, opérée par tous les départements ministériels, avait abouti à la modification de plus de deux cents chapitres de dépense, et lui avait permis de réaliser une économie de 81 millions sans compromettre « le bon fonctionnement des services » et sans « rectification illusoire de nature à entraîner ultérieurement des demandes de crédits supplémentaires ». Déclaration imprudente, car, comme nous l'avons déjà fait remarquer, si, après les économies célébrées par les rapporteurs des deux précédents budgets, on pouvait encore supprimer 81 millions sans aucun préjudice pour les services publics, c'était la justification la plus complète des protestations si souvent élevées par l'opposition contre l'exagération des dépenses.

Le Ministre faisait remarquer qu'il renonçait aux 99 millions de recettes que son prédécesseur attentendait d'une surtaxe de 50 francs sur l'alcool et de la transformation de la contribution mobilière. Il se contentait de 43 millions de recettes nouvelles; dans cette somme, la surtaxe de 10 francs sur les sucres, votée pour 1887 et dont il demandait le prolongation en 1888, entrait pour 38 millions et demi; le surplus provenait de légères modifications aux droits sur le bétail étranger et sur les huiles lourdes. M. Rouvier

se taisait sur le produit à attendre de la loi qui modifiait pour quatre années le rendement destiné à servir de base à la perception des droits sur les sucres indigènes, et d'une autre loi, également en date du 5 juillet, qui frappait les alcools étrangers d'une surtaxe pour compenser l'augmentation de la prime d'exportation accordée par l'Allemagne à ses fabricants de sucre de betterave. M. Rouvier avait dû en tenir compte dans ses prévisions, bien que la promulgation de ces deux lois fût contemporaine du dépôt de son projet de budget; peut-être réservait-il *in petto* ces ressources nouvelles pour assurer l'équilibre du budget.

Cet équilibre était bien aventuré : 311.883 francs, voilà quel était l'excédent de recettes prévu pour un budget dont le total réel approchait de 4 milliards : encore ne pourvoyait-il pas à toutes les dépenses. N'affecter que 30 millions au remboursement des obligations sexennaires à échoir en 1888, c'était accepter la nécessité d'en renouveler pour une somme au moins double. La charge des garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer était également laissée à l'emprunt. Quant au budget extraordinaire, il était limité aux crédits demandés pour la guerre et pour la marine. M. Rouvier se bornait à en indiquer le total, soit 122 millions, en renvoyant à un projet de loi spécial, à présenter ultérieurement, la détermination des ressources à l'aide desquelles il serait pourvu à cette dépense. Ces ressources étaient déjà, dans la pensée du Ministre, le bénéfice à réaliser par une conversion partielle des rentes 4 1/2 et 4 0/0.

Couvert d'éloges par la presse ministérielle, le budget de M. Rouvier reçut un accueil assez froid au sein de la Chambre. Le parti radical protesta de toutes ses forces contre la qualification de *budget de réforme*, que le Ministre avait, à diverses reprises, donnée à son œuvre. Un pareil titre pouvait-il s'appliquer à une loi de finances où l'impôt sur le revenu ne tenait aucune place et qui laissait subsister tous les impôts de consommation? D'un autre côté, on aurait voulu le maintien de la surtaxe sur l'alcool proposée par M. Dauphin et l'affectation, à un dégrèvement de l'impôt foncier, des 70 millions qu'elle aurait produits. D'autres réformateurs, et ce n'étaient pas les moins bruyants, demandaient que la fabrication et la vente de l'alcool devinssent l'objet d'un monopole que l'État se réserverait et, d'après leurs calculs, le produit de ce nouveau monopole devait être assez considérable pour permettre la suppression de nombreux impôts. Des publicistes et des spéculateurs avaient organisé, pour amener le triomphe de cette idée, une agitation à l'anglaise. M. Rouvier avait prévu qu'après les projets de remaniement de M. Carnot et de M. Dauphin, la tarification de l'alcool tiendrait une grande place dans les critiques qui lui seraient adressées, et pour détourner le coup, il avait annoncé, dans l'exposé du budget, que pendant les vacances parlementaires, une commission examinerait la question et que lui-même veillerait à hâter les travaux de cette commission. Elle fut, en effet, instituée sur sa proposition, par un décret en date du 17 septembre 1887. M. Léon Say en fut le président et le rapporteur. Il est superflu

de dire que, malgré la diligence de M. Léon Say, et malgré le mérite de son remarquable rapport, il advint de la commission de l'alcool comme de toutes les commissions dont les travaux dorment dans les cartons ministériels.

Cependant, le Ministre des finances poursuivait d'actives négociations avec ses collègues de la marine et de la guerre, afin de les amener à réduire autant que possible leurs demandes de crédits au titre du budget extraordinaire. Une circonstance fortuite aida M. Rouvier à triompher des résistances du Ministre de la guerre. Elle est caractéristique de la prodigalité avec laquelle les crédits étaient accordés pour les dépenses militaires et de l'absence de tout contrôle sur l'emploi de ces crédits. On n'exigeait plus du ministère de la guerre le compte qu'il devait présenter annuellement des dépenses faites sur les fonds inscrits au budget extraordinaire; or, de la comparaison instituée, cette fois, entre les dépenses engagées par ce ministère et les crédits qui lui avaient été ouverts, il ressortait que 77 millions au moins étaient disponibles et ne pouvaient recevoir d'emploi dans les quelques mois qui restaient à courir jusqu'au 31 décembre 1887. C'était là de l'argent trouvé, ou plus exactement une faculté d'emprunter qui constituait déjà un commencement de dotation très notable. Aussi, le Ministre de la guerre dut-il consentir à une réduction qui ramena ses demandes de crédit à 84 millions. Le Ministre de la marine consentit, de son côté, à réduire ses demandes de 30 millions 705.000 francs à 16 millions; soit une diminution de moitié. En conséquence de ces rabais, le montant

total du budget extraordinaire de 1888 n'était plus que de cent millions : il avait été indiqué au chiffre de 122 millions dans l'exposé du 5 juillet, et il s'élevait à 143 millions dans le projet du 13 mars. Si l'affaiblissement des recettes publiques qui, dès le milieu de l'année, étaient tombées de 30 millions au-dessous des évaluations budgétaires, n'avait amené M. Rouvier à scruter la comptabilité de ses collègues, il n'est pas douteux que la Chambre aurait voté sans hésiter les 122 millions du budget rectifié ou les 143 millions du budget primitif, et le Ministre de la guerre n'en aurait pas moins conservé les 77 millions qu'il était hors d'état d'utiliser en 1887.

En déposant, le 25 octobre, le projet de loi qui déterminait définitivement le montant du budget extraordinaire, M. Rouvier révéla le secret des ressources à l'aide desquelles il proposait de pourvoir à la dépense sans recourir à une émission d'obligations du Trésor. Il consistait à prélever la somme de cent millions sur le produit à provenir de la conversion des rentes 4 1/2 et 4 0/0 en 3 0/0 perpétuel. Le reliquat disponible après ce prélèvement devait être mis en réserve. Le projet de loi relatif à la conversion fut déposé le même jour.

L'exposé des motifs présentait la conversion comme étant, de la part du Gouvernement, l'accomplissement d'un devoir : le mot même de devoir revenait trois fois en quelques lignes. Le maintien de l'écart entre le taux de capitalisation du 3 0/0 et celui des autres fonds publics était déclaré inadmissible. « L'État, disait ce document, se rendrait coupable envers la masse des contribuables, s'il ne savait pas mettre

à profit l'amélioration du crédit public pour alléger, conformément aux contrats d'emprunt, les charges de la dette. L'opinion ne comprendrait pas que l'État négligeât une mesure aussi naturelle et aussi légitime. » Par un raisonnement étrange, le perfectionnement des voies de communication et le développement des moyens de transport étaient présentés comme « étant au premier rang » des causes qui avaient amené la dépréciation de la propriété agricole; et le devoir du Gouvernement était de supprimer les obstacles qui s'opposaient à la libre circulation des capitaux, à la diffusion du crédit, à l'abaissement du taux de l'intérêt. Malgré ce pompeux étalage de beaux sentiments, il est permis de penser que le besoin d'argent n'était pas étranger à la détermination du Gouvernement.

Le Ministre résumait en ces termes les alternatives qui allaient être offertes aux porteurs de 4 1/2 et de 4 0/0. Ils pouvaient :

« Soit réclamer le remboursement de leurs rentes au pair, en espèces, c'est-à-dire 100 francs par 4 fr. 50 de rente 4 1/2 0/0 et par 4 francs de rente 4 0/0 ;

« Soit recevoir ce remboursement en rentes nouvelles 3 0/0, calculées au cours qui sera ultérieurement fixé par décret;

« Soit, enfin, s'assurer le maintien de leurs arrérages actuels moyennant, d'une part, l'échange de leurs titres, comme dans le cas précédent, et, d'autre part, le payement du supplément de rente 3 0/0, destiné à parfaire leur ancien revenu. Le payement serait d'ailleurs échelonné de manière à donner aux rentiers toutes facilités pour se libérer. »

Le type adopté pour la conversion était donc le 3 0/0. Le Ministre avait écarté l'idée de recourir à un fonds intermédiaire entre le 3 et le 4 1/2 : il estimait que la combinaison à laquelle il s'était arrêté réalisait « un progrès marqué dans le sens de l'unification de la dette publique » qui lui paraissait offrir des avantages manifestes.

Le rapporteur de la commission, M. Ribot, dans un rapport laconique et d'une froideur fort remarquée, conclut à l'adoption du projet de loi. Voici comment il évaluait le résultat probable :

« Cette opération ne procure au budget aucune économie, en ce sens que le chiffre de l'annuité restera le même ; mais elle procure au Trésor un capital disponible, résultant de la différence de capitalisation du 3 0/0 nouveau et des fonds supprimés du 4 1/2 et du 4 0/0.

« En effet, l'État ne remboursera qu'une somme de 827 millions environ aux porteurs de l'ancien 4 1/2 0/0 et de 11 millions environ aux porteurs du 4 0/0, soit au total 838 millions ; tandis qu'avec l'annuité d'un peu plus de 37 millions et demi restée libre au budget, il se procurera, au taux probable d'émission du 3 0/0 nouveau, un capital d'un peu plus d'un milliard. La différence, qu'on peut évaluer à 165 millions, constituera le bénéfice de l'opération. »

Le seul argument, si c'en était un, que M. Ribot fit valoir en faveur du projet, fut que les établissements publics seraient atteints dans une moindre proportion qu'on ne supposait ; il n'évaluait qu'à 650.000 francs la perte de revenu que ces établissements subiraient : quant aux particuliers, il en fai-

sait bon marché, sous prétexte qu'en général ils étaient porteurs d'assez petites coupures. Les chiffres donnaient, en effet, pour moyenne, 175 francs de rente; mais si l'on réfléchit à la composition du 4 1/2 ancien, dont les cinq septièmes étaient en titres nominatifs, on devra admettre que la plus grande partie de ces rentes provenaient de remplois, et que la loi frappait surtout l'intéressante catégorie des mineurs, des femmes mariées et des incapables.

Que doit-on penser de la mesure en elle-même? Méritait-elle le nom que son auteur se plaisait à lui donner? Qu'est-ce qu'une conversion? C'est une opération par laquelle un Gouvernement, moyennant une offre théorique de remboursement, détermine ses créanciers à accepter une diminution des intérêts qu'il s'est engagé à leur servir. Il rend ainsi disponibles une partie des sommes exigées jusque-là par les arrérages de la dette; et il peut ou les appliquer à couvrir d'autres dépenses ou en faire l'économie. Était-ce là ce qui allait se passer? Assurément non, puisque, de l'aveu de M. Ribot, la même somme devait continuer d'être inscrite au budget pour le service de la dette publique, et que le capital de la dette allait même être accru de 416 millions. Qu'était-ce donc que la conversion de M. Rouvier? C'était un emprunt de 160 millions.

On avait cru d'abord que ce serait un emprunt déguisé; qu'à l'exemple de ce qui s'était fait en 1863, le Gouvernement proposerait aux rentiers d'échanger leur 4 1/2 contre du 3 0/0 rente pour rente, moyennant le payement d'une soulte que le Trésor eût encaissée. C'eut été, en réalité, un emprunt, mais moins

apparent. La même rente représentant en 3 0/0 un capital plus élevé qu'en 4 1/2, il était légitime que l'État ne se reconnût pas gratuitement débiteur d'une somme plus considérable que celle qu'il devait aux porteurs de 4 1/2. Il faisait donc payer au rentier cette différence; mais, en même temps, il laissait au rentier la liberté de conserver sa situation antérieure.

L'opération de 1863 avait eu moins pour objet de procurer une ressource au Trésor que d'unifier la dette publique française, résultat que l'on croyait désirable, depuis l'essor qu'on avait vu prendre aux consolidés Anglais, aussitôt après la disparition de tous les fonds autres que le 3 0/0. On espérait les mêmes avantages en France; mais le résultat que l'on poursuivait ne put être complètement atteint. La conversion étant facultative, un certain nombre de rentiers préférèrent garder leur 4 1/2; d'autres n'étaient pas en mesure de verser la soulte nécessaire. Les tuteurs des mineurs et autres incapables ne voulurent pas engager la procédure nécessaire pour acquérir la liberté d'agir; enfin, les communes, les établissements hospitaliers les associations, en majorité, aimèrent mieux conserver leur position et laisser les choses en l'état. C'est ainsi que le Trésor dut continuer à servir un peu plus de 37 millions aux porteurs de l'ancien 4 1/2.

C'est sur ce résidu que M. Rouvier opérait. Il pensait, non sans raison, que s'il demandait une soulte, il se heurterait aux mêmes obstacles qui avaient rendu incomplète l'opération de 1863. Il préféra donc trancher dans le vif. Il ne proposait pas, il imposait l'échange, non plus rente pour rente, mais capital pour

capital : d'où résultait pour le porteur de 4 1/2, et sans aucune compensation, une perte de revenu de 65 et peut-être de 75 centimes sur 4 fr. 50.

Le privilège, offert aux rentiers qui voudraient conserver l'intégrité de leur revenu, de souscrire, avec droit de préférence, pour une quotité correspondante du nouveau 3 0/0, était une faveur absolument dérisoire. Le rentier qui avait les moyens et le désir d'acquérir une certaine quantité de 3 0/0 n'avait que faire de ce droit de préférence. Il était assuré, en portant son argent à la Bourse, d'être servi immédiatement sans avoir à subir les formalités et les lenteurs administratives. Pour les petits porteurs, la quantité de rente à souscrire était tellement minime qu'elle ne représentait pas les démarches et les pertes de temps qu'elle imposait.

Aussi le projet de loi avait-il soin de spécifier que les porteurs, qui ne feraient pas connaître leur option dans un délai de dix jours, seraient considérés comme acquiesçant à la conversion et seraient convertis d'office. On comptait que ce serait le plus grand nombre des porteurs ; que les tuteurs et curateurs des incapables, étant affranchis de toute responsabilité par un article de la loi, laisseraient s'accomplir, comme on dit dans la langue juridique, le fait du prince. Les établissements hospitaliers et autres qui sont sous la tutelle et dans la dépendance de l'administration devaient accepter la conversion implicitement ou explicitement, comme il conviendrait au Gouvernement. Pour toutes ces catégories de rentiers, la loi était un égorgement pur et simple.

Malgré les conditions défavorables qu'il imposait

aux rentiers, M. Rouvier ne paraissait pas appréhender des demandes de remboursement. Néanmoins, il s'était fait autoriser, par un article de la loi, à passer avec la Banque de France « des conventions destinées à faciliter les opérations prévues par la loi ». Les avances faites en vertu de cette disposition devaient être remboursées au plus tard à la date du 31 décembre 1888. L'événement prouva que cette précaution n'était pas inutile. La Bourse en avait jugé ainsi, car il se produisit immédiatement sur les actions de la Banque une hausse considérable, en prévision des bénéfices que cet établissement devait retirer du concours à prêter au Trésor. On n'avait pas réfléchi, dans les sphères ministérielles, que les rentiers, maîtres de leur action, pourraient bien considérer qu'au lieu de subir passivement une réduction sensible de leur revenu, le parti le plus avantageux serait de vendre leurs titres tant que le 4 1/2 ne tomberait pas au-dessous de 100 francs ou de les présenter au remboursement et de remployer leurs fonds en achats d'obligations du Crédit Foncier ou des chemins de fer, afin de retrouver, sous la forme d'une augmentation de capital, une compensation à la diminution de leur revenu.

Il est à présumer que c'est sous l'empire de cette considération que 16.944 parties demandèrent le remboursement de 3.604.029 francs de rentes représentant un capital de 80.638.086 francs. Pour satisfaire à ce remboursement, le Gouvernement se trouva dans la nécessité de se faire avancer par la Banque 70 millions. Il fallut, en outre, faire absorber par la Banque et par les établissements de crédit qui lui

servaient d'auxiliaires tous les titres qui vinrent sur le marché : ces titres étaient immédiatement présentés à la conversion ; mais la masse des nouveaux titres de 3 0/0 à placer dans le public était accrue dans la même proportion et le classement s'en opéra avec difficulté.

Sur les 37.632.997 francs de rentes, dont la création était autorisée par la loi, 28.382.095 fr. 31 cent. furent attribués aux rentiers convertis; il ne fut fait usage que pour 1.792.886 francs du droit de préférence accordé aux rentiers, désireux de maintenir l'intégrité de leur revenu en achetant au taux de 80 fr. 10 le complément de rente nécessaire. Par conséquent, 7.488.015 fr. 69 demeurèrent en dehors de l'opération, faute de demandes de la part du public. Il en résulta un certain déclassement; les titulaires des nouvelles rentes avaient eu la faculté de se faire délivrer, à leur choix, des titres nominatifs ou des titres au porteur : les rentes soumises à la conversion étaient représentées pour les 5 septièmes par des titres nominatifs : elles furent remplacées par 90.834 inscriptions au porteur et seulement par 85.075 inscriptions nominatives. On en peut conclure qu'une quantité notable de rentes avait changé de mains, et on trouve ici encore la trace de l'intervention des établissements de crédit, qui étaient venus en aide au Gouvernement sur le marché de la Bourse.

Votée le 3 novembre par la Chambre et le 7 par le Sénat, la loi avait été promulguée le 8 novembre. La discussion, à la Chambre, n'avait été marquée que par un seul incident, la présentation par M. Sieg-

fried, député du Havre, d'un amendement qui avait pour objet d'opérer la conversion en 4 0/0 au lieu de 3 0/0. Cet amendement fut défendu avec talent, et avait rallié d'assez nombreux partisans. Son rejet peut être considéré comme le triomphe du principe de l'unification de la dette, et c'est à ce titre que nous le mentionnons.

CHAPITRE VI

LE RÉGIME DES DOUZIÈMES PROVISOIRES. TENTATIVE D'UN BUDGET RADICAL (1887)

Les députés de la Droite, s'estimant liés par leur programme électoral : Ni impôts nouveaux, ni emprunt, avaient hésité longtemps à se prononcer en faveur du projet de M. Rouvier, dans lequel, avec raison, ils ne voyaient qu'un emprunt. La considération qui les détermina fut l'appréhension d'être accusés de vouloir provoquer une crise ministérielle d'autant plus fâcheuse que le terme de l'année approchait sans que la discussion du budget eût commencé. Une extrême agitation régnait dans le Parlement et dans le pays, à la suite de procès scandaleux auxquels les noms de M. Wilson et du Président lui-même avaient été mêlés. Les radicaux, conduits par M. Clémenceau, étaient entrés en lutte ouverte avec la fraction de la majorité qui soutenait M. Rouvier. Le ministère s'efforçait de détourner les coups dirigés contre M. Grévy, qu'on voulait contraindre à abandonner son gendre ou à résigner ses fonctions. Une proposition d'enquête avait été déposée dans ce but, et l'on ne savait encore si le Gouvernement se déciderait à la combattre ou s'il se résignerait à

l'accepter. Le rapport de la commission d'initiative, concluant à la nomination d'une commission d'enquête de 22 membres, devait être discuté immédiatement après le projet de conversion. Le cabinet accepta le principe de l'enquête sous la réserve qu'elle ne revêtirait à aucun degré le caractère judiciaire et qu'elle serait rigoureusement limitée à un certain nombre de points déterminés. Ces réserves furent admises par la commission et la crise se trouvait ajournée jusqu'à la clotûre de l'enquête, lorsque la lutte recommença sur le terrain des finances.

La commission du budget, où les radicaux étaient les maîtres, et qui avait choisi M. Yves Guyot pour son rapporteur général, avait voulu attendre le vote de la conversion afin de n'avoir pas à se préoccuper du budget extraordinaire auquel elle n'aurait su pourvoir. Le terrain déblayé, elle donna un libre cours à son hostilité contre M. Rouvier, dont elle bouleversa le budget. Le rapport fut déposé le 28 novembre seulement. Il affirmait tout à la fois la nécessité des économies et celle des dégrèvements. Au nombre des réductions de dépenses proposées, et au premier rang, figurait une diminution de quinze millions sur le budget des cultes, signalée comme le premier pas vers la séparation de l'Église et de l'État qui devait s'accomplir en deux années. Sous prétexte de dégrèvement, l'impôt sur les boissons subissait une transformation complète, destinée à en faire désormais un impôt direct. Les vins et les cidres, considérés comme boissons hygiéniques, étaient affranchis de toute espèce de taxes : ce qui entraînait un sacrifice de 160 millions : en revanche,

le droit sur l'alcool était élevé à 180 fr. par hectolitre, et l'impôt à la consommation était substitué à l'impôt à la fabrication : l'exercice était supprimé, sauf pour les bouilleurs de cru, dont le privilège disparaissait ; seulement, les débitants étaient assujettis à une taxe directe, égale au dixième de la valeur locative de leur établissement et, de plus, à une licence tarifée selon une échelle progressive. Les modifications apportées à la législation sur les boissons devaient, toute compensation établie, faire perdre 32 millions au Trésor. La commission renonçait, en outre, aux 30 millions que M. Rouvier voulait retirer d'un remaniement des droits sur les sucres. Aux 60 millions de recettes ainsi abandonnés la commission substituait une aggravation considérable des droits de succession d'après une échelle progressive. C'était encore un emprunt au programme financier de l'extrême Gauche.

Une nouvelle révolution ministérielle survint avant que le budget pût être mis en discussion. La crise politique devenant de plus en plus intense, les attaques dirigées parallèlement contre le président et contre le ministère étaient, chaque jour, plus violentes. La Droite ayant renoncé à soutenir M. Rouvier, de qui elle n'obtenait aucune concession sur le terrain religieux, le ministère fut renversé. M. Grévy n'ayant pu obtenir, pour la formation d'un nouveau cabinet, le concours d'aucun des hommes importants de la majorité, dut se résoudre à donner sa démission, en protestant contre les procédés inconstitutionnels qui l'avaient acculé à cette détermination. M. Carnot, élevé à la présidence par le congrès de Versailles,

appela M. Tirard au ministère des finances et le chargea de composer le nouveau cabinet.

On était déjà arrivé au 1er décembre, sans que la discussion du budget ordinaire se fût ouverte. Il n'y avait aucune illusion à se faire, il était impossible d'éviter de recourir, pour la 3e fois en quatre ans, à l'expédient des douzièmes provisoires. Ils furent accordés pour trois mois par la loi du 27 décembre 1887, afin de donner à M. Tirard le loisir de préparer une quatrième édition du budget de 1888. Aucune partie de ce budget n'avait encore été soumise à l'examen des Chambres : seulement, diverses propositions avaient été émises par la commission du budget. On prit ces propositions pour bases du calcul des douzièmes, toutes les fois qu'elles avaient été acceptées par le Gouvernement et qu'elles ne préjugeaient pas des réformes ou des questions de principe, réservées à la décision du Parlement. Dans ce cas, les douzièmes furent calculés sur les propositions du Gouvernement comprises dans le budget de M. Rouvier. Ce simple exposé du mode arbitraire suivi dans le calcul des douzièmes provisoires ne suffit-il pas à démontrer que cet expédient est la négation de tous les principes et de toutes les règles en matière de budget, et qu'il paralyse, quand il ne l'annule pas, le contrôle législatif? Rien de semblable ne s'était vu depuis les années difficiles que la Restauration eut à traverser à ses débuts.

M. Tirard soumit à la Chambre, à l'ouverture de la session ordinaire, le 12 janvier 1888, la quatrième et dernière édition du budget de 1888. Le nouveau Ministre avait traité l'œuvre de la commission

comme celle-ci avait traité le budget de M. Rouvier. Il maintenait intacte la dotation des cultes sur laquelle on avait voulu retrancher 15 millions; quant aux autres économies proposées par la commission, il les déclarait presque toutes irréalisables, et n'en admettait que pour 6.735.000 francs. Il repoussait l'augmentation des droits de succession et surtout l'introduction du principe de l'impôt progressif déposé par la commission dans son projet. Le désaccord était donc complet sur ces points importants. Avec plus de clairvoyance et d'énergie, M. Tirard s'en serait tenu là; il aurait repris purement et simplement le projet de M. Rouvier, qui ne contenait aucune innovation discutable, et, s'appuyant sur la nécessité de revenir au plus tôt à une situation financière régulière, il aurait mis la Chambre en demeure de ne pas se laisser acculer, pour voter la loi de finances, à l'expédient des douzièmes provisoires. Il eut le tort de vouloir rivaliser avec le zèle réformateur de la commission.

L'ajournement des modifications projetées à la législation sur les sucres et les résultats de la campagne d'automne de 1887 faisaient appréhender au Ministre une moins-value de 25 millions sur les évaluations de son prédécesseur. Il voulut combler ce déficit : il introduisit donc dans le budget un droit sur les fruits secs destiné à produire 2 millions, une surtaxe sur le vinaigre, dont il attendait 3 autres millions, une élévation des licences des débitants qui devait donner 16 millions; la suppression du privilège des bouilleurs de cru y devait ajouter 6 millions; enfin, une surtaxe sur les sucres, à partir du 1er sep-

tembre 1888, devait achever de rétablir l'équilibre budgétaire, malgré quelques petits dégrèvements.

Après avoir ainsi remanié l'œuvre de ses prédécesseurs, M. Tirard opposait, pour la législation sur les boissons, un nouveau système à celui de la commission. Il refusait d'affranchir les vins et les cidres, mais il consentait à convertir les droits de détail et de circulation en un droit unique de consommation de 3 fr. sur les vins et de 1 fr. 50 sur les cidres. Il concédait une faible réduction sur les droits d'entrée, mais ces diminutions de 50 et de 25 centimes par hectolitre, insignifiantes pour le consommateur représentaient, à raison de l'énorme consommation qui se fait en France, un sacrifice assez sensible pour le Trésor. L'alcool était soumis à un droit général de consommation de 160 francs par hectolitre, plus un droit local de 10 ou de 20 francs, suivant que la population des localités où le commerce s'exerçait était inférieure ou supérieure à 10.000 âmes. Comme la commission, mais avec plus de modération, M. Tirard imposait aux débitants de boissons une augmentation de leurs licences comme compensation de l'exercice dont il acceptait la suppression. La commission prétendait retirer des licences 82 millions, c'est-à-dire un produit presque égal à celui de la totalité des patentes : M. Tirard se contentait de porter à 50 francs les licences de 15 francs et à 70 fr. les licences de 25 francs. Nous avons vu qu'il comptait retirer 6 millions de l'abolition du privilège des bouilleurs de cru.

La commission repoussait toute modification de la législation des sucres : dans le projet de M. Tirard,

comme dans celui de M. Rouvier, c'étaient le remaniement et l'aggravation des droits sur les sucres qui devaient assurer l'équilibre du budget ordinaire; équilibre bien fragile, car les dépenses étaient évaluées à 2.996.483.592 francs et les recettes à 2.996.721.123 francs, ce qui ne laissait qu'un modeste excédent de 237.531 francs. Le budget extraordinaire était pourvu au moyen du boni obtenu de la conversion du 4 1/2 : quant au service de la garantie d'intérêts et aux échéances de la dette flottante, on ne pouvait compter, pour y satisfaire, que sur de nouvelles émissions d'obligations sexennaires.

La divergence des vues était manifeste entre le Ministre des finances et la commission du budget : elle portait sur des questions de principe qui n'admettaient pas de transactions. La commission accepta résolûment la lutte, sans se rendre compte que le moment était mal choisi pour tenter une révolution fiscale. Son rapporteur général, M. Yves Guyot, déposa, dès le 19 janvier, un court rapport dans lequel il maintenait toutes les conclusions de son rapport précédent. Il les aggravait même en un point. La commission avait reçu, quelques jours auparavant, une députation des brasseurs qui protestaient contre l'injuste traitement qu'on leur faisait subir en maintenant sur la boisson qu'ils fabriquaient l'impôt dont on affranchissait les vins, les cidres et les poirés. La commission avait admis la légitimité de ces plaintes et elle avait étendu à la bière l'immunité accordée aux autres boissons. Il en devait résulter pour le Trésor un nouveau sacrifice d'un

peu plus de 21 millions : la commission y obviait en élevant de 185 francs à 200 francs par hectolitre le droit sur les alcools, ce qui devait procurer 15 millions, et elle comptait retirer 6 millions de la licence qu'elle imposait aux débits de bière comme à tous les autres débits de boissons.

Loin de chercher à disculper la commission du retard que ses projets apportaient au vote de la loi de finances, le rapporteur voyait plus d'avantages que d'inconvénients aux douzièmes provisoires qui, en rapprochant le vote des crédits de la date à laquelle ils devaient être employés, permettaient de mesurer plus exactement les besoins réels ; en conformité avec cette théorie inattendue, il indiquait, comme une réforme utile à accomplir, le changement du point de départ de l'année financière qu'il serait préférable de fixer au 1er juillet. C'était la première fois que cette question était soulevée : nous verrons quelle suite fut donnée à cette ouverture.

Ce fut le 26 janvier que la Chambre des députés aborda l'examen de la loi de finances. Mgr Freppel prit le premier la parole pour une question préjudicielle : il proposa à la Chambre de voter neuf nouveaux douzièmes provisoires, c'est-à-dire d'appliquer à tout l'exercice 1888 les crédits votés pour 1887 et de renvoyer au budget de 1889 les décisions à prendre sur les changements considérables que la commission voulait introduire dans notre législation fiscale. Le président de la commission du budget, M. Peytral, se déclara prêt, au nom de la commission, à adhérer au vote de trois nouveaux douzièmes, à la condition qu'il fût immédiatement présenté un

nouveau budget applicable à partir du 1er juillet 1888, et que le 1er juillet devînt désormais le point de départ de l'année financière. Autant la proposition de l'évêque d'Angers eût simplifié la situation, autant celle de la commission l'eût compliquée; et la Chambre, par appréhension de l'inconnu, les écarta toutes les deux. La discussion générale fut ouverte par M. d'Aillères, qui reprocha à la commission du budget de n'avoir réalisé aucune économie sérieuse et d'avoir cherché dans le bouleversement de notre système fiscal le rétablissement de l'équilibre qu'elle aurait dû demander à la diminution des dépenses.

Avec une courageuse franchise et un louable dédain de la fausse popularité, M. Amagat prit la défense des impôts de consommation contre la commission dont il qualifia le budget d'œuvre de destruction. Outre M. Amagat, le Ministre des finances eut encore pour auxiliaires, M. Ribot et M. Jules Roche. Le premier de ces orateurs confessa que tous les budgets, depuis 1882, avaient été en déficit, qu'il en était de même de celui de 1887, et il s'étonna qu'en présence d'une pareille situation on pût songer à bouleverser toute l'économie de nos lois fiscales et à remplacer des recettes assurées par des produits incertains. Le retour des jours prospères et l'amélioration du revenu public dont il apercevait les symptômes précurseurs lui semblaient devoir conduire plus sûrement au rétablissement des finances que les dangereuses expériences de la commission dont il discuta en détail les propositions. M. Jules Roche, à son tour, reprit tous les calculs de la commission qu'il taxa d'inexactitude. M. Peytral, président de la

commission, et le rapporteur général, M. Yves Guyot, défendirent l'œuvre si vivement attaquée et firent le procès de la législation qu'ils voulaient remplacer. M. Yves Guyot prétendit établir, par l'exemple de sir Robert Peel et de M. Gladstone, que, loin d'être défavorables à l'accomplissement des réformes financières, les époques de pénurie et de déficit se prêtaient tout particulièrement à la transformation du régime fiscal ; mais la Chambre parut médiocrement goûter cette argumentation plus spécieuse que solide.

Cette discussion générale, où un grand talent fut déployé de part et d'autre, occupa plus d'une semaine, et ce fut le 8 février seulement que la Chambre aborda l'examen des budgets des ministères. Le mois de février tout entier et les deux premières semaines de mars suffirent à peine à cette discussion, qui prit dès le début un caractère tout particulier d'acrimonie. Tous les membres du Gouvernement, et surtout M. Tirard et le ministre de la marine, furent l'objet des observations les plus désobligeantes ; la commission maintenait obstinément toutes ses propositions de réductions et se refusait aux plus légères concessions. La Chambre lui donnait le plus souvent raison et infligeait ainsi aux Ministres des échecs d'autant plus mortifiants qu'ils portaient sur des points de détail, tels que le maintien ou la suppression de deux postes d'inspecteurs généraux de l'enseignement supérieur.

Un débat décisif s'engagea à l'occasion des fonds secrets. La commission avait réduit le crédit du chiffre ordinaire de deux millions à 800.000 francs

seulement; et elle partageait ce crédit par égales moitiés entre la préfecture de police et le service de la sûreté générale. Le Ministre de l'intérieur avait déclaré qu'il acceptait une réduction de 400.000 francs sur le chiffre de deux millions, mais qu'il lui était impossible de concéder davantage. M. Tirard ne laissa pas ignorer qu'il comptait poser la question de cabinet à ce propos. Il tint parole, le 20 février, dans un discours où éclatait le ressentiment de toutes les amertumes dont il avait été abreuvé depuis l'ouverture de la discussion.

« Croyez-vous, dit-il à la Chambre, qu'un Gouvernement dont chaque jour on annonce la mort (*on rit*), dont chaque jour on désigne les successeurs (*très bien, très bien*) à leur insu, j'en suis convaincu, et malgré eux, qu'un Gouvernement qui paraît ainsi un Gouvernement transitoire, toléré, auquel on demandait, au début de cette séance, de rester quelques jours encore (*applaudissements*) pour discuter le budget, pour achever cette besogne fastidieuse au bout de laquelle on le chasserait (*très bien, très bien*), croyez-vous, je le demande, que, dans de telles circonstances, un Gouvernement qui a souci de sa dignité puisse accepter une situation aussi humiliante? Quant à moi, je n'y consentirai jamais. (*Applaudissements.*)

« Le moment serait singulièrement choisi pour priver le Gouvernement d'un instrument de défense qui n'a jamais été refusé aux Gouvernements qui l'ont précédé. Le lui refuser aujourd'hui, ce serait lui imposer une responsabilité qu'il ne pourrait accepter. En cas de refus, la Chambre aurait à pourvoir à notre remplacement. »

M. Tirard eut gain de cause, mais à une faible majorité. Un pointage constata 248 voix en faveur du Gouvernement contre 220 voix hostiles, et une centaine d'abstentions provenant, pour la plupart, des députés de la Droite qui n'avaient pas voulu assumer la responsabilité de renverser le ministère, en pleine discussion du budget. Un tel résultat n'était pas de nature à fortifier l'autorité du Gouvernement. L'examen des budgets des ministères se poursuivit donc avec la même animosité, de part et d'autre, et la même abondance de discours, sans autre incident digne de remarque que le rétablissement des crédits du budget des cultes, qui fut voté par 333 voix contre 194. Le rapporteur général se contenta de déclarer qu'il en appelait de la décision de la Chambre aux électeurs qui renouvelleraient la législature en 1889. Les 15 millions ainsi rétablis furent distraits du chapitre V du budget des finances, où la commission les avait inscrits, et qui se trouva ramené à 40 millions, dont 20 millions affectés aux intérêts des obligations sexennaires et 20 à leur amortissement.

Bien que la Chambre eût décidé de tenir deux séances par jour, à 9 heures du matin et à 2 heures du soir, elle ne termina que le 10 mars la discussion du budget des dépenses qui fut voté par 407 voix contre 33. Elle aborda, le 12 mars, l'examen du budget des recettes qui devait la contraindre à se prononcer sur les propositions de la commission et, en particulier, sur cette épineuse question de l'impôt des boissons. Cette discussion ne fut pas de longue durée, mais la Chambre, par l'incohérence de ses votes, donna la marque de sa versatilité et de son impuissance à

résoudre aucun des problèmes que la situation financière posait devant elle. Elle commença par rejeter, par 261 voix contre 251, une motion de M. Jules Roche qui demandait de renvoyer après le vote du budget et de transformer en lois spéciales les changements proposés par la commission. Malgré le faible chiffre de la majorité, ce rejet d'une sorte de question préalable était un avantage pour la commission ; mais le lendemain, malgré la résistance de celle-ci, la Chambre prit en considération, par 327 voix contre 210, un contre-projet de M. Gillet qui substituait l'abonnement obligatoire au système de la commission ; il est vrai que le surlendemain elle repoussa définitivement ce même contre-projet par l'énorme majorité de 385 voix contre 146, ce qui démontrait que 150 députés, au moins, s'étaient déjugés.

Ce n'était là qu'un commencement. Le mercredi, 14 mars, la Chambre adopta, par 330 voix contre 209, le premier paragraphe de l'article 1er du projet de la commission. Ce paragraphe prononçait l'affranchissement complet de toutes les boissons qualifiées d'hygiéniques par le rapporteur, c'est-à-dire le vin, le cidre, le poiré et la bière : c'était la mise à néant de l'ancienne législation sur les boissons ; c'était le triomphe des marchands de vins en gros, mais c'était aussi un vide d'au moins 170 millions dans les recettes du Trésor. Pour combler ce vide, il aurait fallu voter également les augmentations d'impôts et les taxes nouvelles proposées par la commission, notamment l'accroissement des droits sur l'alcool et l'énorme aggravation des licences contre laquelle protestait l'unanimité des débitants. Le courage

manqua à la Chambre pour affronter tant d'hostilités; elle ne suivit pas la commission dans cette voie. Elle se trouva donc, le lendemain, en face du déficit de 200 millions qui résultait de ses deux votes, et elle ne découvrit d'autre moyen de sortir d'embarras qu'en rejetant, par 321 voix contre 85, l'ensemble de cet article 1er dont elle avait adopté, la veille, à une majorité presque aussi forte, les premiers paragraphes. C'est ainsi que les boissons hygiéniques, affranchies le mercredi, se trouvèrent, le jeudi, replacées sous le joug des contributions indirectes.

La commission se reconnut vaincue et renonça à la lutte. Aucun incident ne semblait plus devoir retarder le vote définitif, lorsque M. Tirard eut la pensée malheureuse de sortir de son portefeuille et de lire un projet de loi qui édictait une série de mesures contre les fraudes à redouter de la part des bouilleurs de cru et des fabricants de bière, qui portait à 10 millions le produit des taxes imposées sur les vinaigres et demandait 6 millions à une taxe sur les raisins secs. La Chambre, découragée et harassée, appréhenda de se trouver en face d'un cinquième budget, au moment où elle se croyait au bout de sa tâche, et l'accueil qu'elle fit à la communication ministérielle fut telle qu'en présence d'une véritable déclaration de guerre de la commission, sous la forme d'un rapport lu par M. Yves Guyot, M. Tirard se décida à retirer son malencontreux projet. On se trouva seulement fort embarrassé pour savoir sur quel texte la Chambre serait appelée à voter, les projets de la commission et de M. Tirard n'existant plus,

et celui de M. Rouvier ayant été modifié sur plusieurs points.

Cependant, sur l'insistance de la commission, ce furent les articles de ce projet, modifiés oralement par le rapporteur général, qui furent successivement mis aux voix, au milieu de la plus grande confusion. La majorité refusa de surseoir au lendemain, ce qui eût permis de mettre entre les mains des députés un texte rectifié et imprimé, et ce refus motiva une protestation de M. d'Aillères au nom de la minorité. Telle était l'impatience de la Chambre, désireuse d'en finir, qu'elle ne s'arrêta pas devant un déficit dont l'existence fut reconnue, non sans quelque mauvaise humeur, par le rapporteur général. Le budget des recettes fut ainsi voté, le 16 mars, au chiffre de 2.976.482.711 francs, par 369 voix contre 59, et une centaine d'abstentions. Le budget des dépenses avait été voté, le 10 mars, à 2.982.004.077 francs. Le déficit était donc réellement d'un peu plus de 5 millions et demi.

Ce budget boiteux fut envoyé tel quel au Sénat, où il fut soumis à un examen aussi approfondi que le permettait le court espace de temps accordé à cette assemblée. La commission sénatoriale ajourna jusqu'après les vacances de Pâques le budget extraordinaire ; elle se contenta d'accorder au Ministre de la guerre un crédit provisoire de 20 millions qu'il déclara indispensable pour ne pas interrompre la fabrication des nouvelles armes à feu. Quant au budget ordinaire, elle en fit disparaître une anomalie dont la commission de la Chambre, tout entière à ses grands projets, ne s'était pas avisée : il était puéril d'inscrire un crédit pour l'amortissement dans un

budget dont les insuffisances ne pouvaient être comblées que par l'emprunt. La commission retrancha donc sept millions sur les 20 affectés à l'amortissement de la dette flottante et un million sur les pensions de la marine : ces retranchements, et quelques autres de moindre importance, lui permirent, tout en rétablissant l'équilibre entre les recettes et les dépenses, de relever quelques crédits et notamment d'affecter deux millions de plus aux constructions navales et à l'entretien de la flotte. Elle formula sur un grand nombre d'autres points des réserves destinées à demeurer inutiles, faute de sanction.

Le trait caractéristique de la discussion qui s'ouvrit au Sénat, le dimanche 26 mars, car on ne voulut point attendre au lundi, fut l'unanimité des orateurs à reconnaître la mauvaise situation des finances. Ce ne furent, en effet, ni M. Chesnelong, ni M. Blavier, ni même M. Buffet, qui firent entendre les critiques les plus sévères : ce fut un sénateur républicain, M. Hugot. Il déclara sans ambages que les déficits du passé, dont on avait longtemps nié l'existence, étaient désormais des faits avérés. Il considérait le budget de 1888, bien qu'il ne fût pas encore voté, comme étant déjà en déficit de 87 millions. Il estimait qu'avec les crédits supplémentaires ce déficit arriverait à 100 et plutôt à 120 millions; mais l'insuffisance de ressources ne serait pas moindre de 565 millions, si l'on voulait tenir compte de toutes les dépenses extraordinaires qui ne trouvaient pas place dans le budget. De telles dépenses ne pouvaient se continuer : il était temps de réaliser des économies et « d'ouvrir l'ère des budgets de repentir ». Après

s'être déclaré partisan de la vente du réseau de l'État qu'il comparait à un boulet traîné par le budget, M. Hugot ajoutait qu'il fallait renoncer à cette vaine formule : Pas d'emprunts, pas d'impôts nouveaux, qui n'était qu'une réclame électorale ; qu'il fallait, au contraire, par la création de nouveaux impôts, s'assurer une recette de 200 millions, devenue indispensable.

Le rapporteur général, M. Boulanger, crut devoir répondre à ce discours qui avait produit une impression profonde ; mais il entremêla sa réponse d'aveux qui méritent d'être notés. « Je ne conteste pas, dit-il, l'existence du déficit ; mais une réforme du budget n'est plus possible à l'heure actuelle, et il faut se résigner à ne considérer le budget de 1888 que comme la continuation des trois douzièmes provisoires déjà votés. La vente du réseau de l'État, que l'on proposait hier, serait tout au plus applicable au budget de 1890, et quant au plan financier qui consisterait à créer 200 millions d'impôts nouveaux, il y a peut-être quelque courage à le présenter aujourd'hui, mais il est évident que la Chambre des députés ne consentirait jamais à l'adopter. » On voit que M. le sénateur Boulanger n'avait pas une haute idée du courage civil et du patriotisme des députés. Quant au fond de la question, quelques mois plus tard, dans la discussion du budget de 1889, lui-même devait affirmer la nécessité d'un emprunt de consolidation pour dégager les finances, et de la création d'impôts pour servir cet emprunt. Le président de la commission sénatoriale, M. Léon Say, ferma et résuma tout à la fois la discussion en disant : « Il

y a accord au Sénat, pour constater que le déficit a pénétré dans le budget, et qu'il y est entré à la suite d'entraînements irréfléchis dans la voie des dépenses. »

Le principal argument que M. Boulanger avait fait valoir en faveur du budget de 1888, c'est qu'il était meilleur que celui de 1887. Cette assertion était exacte. Sous la pression de l'opinion publique, la Chambre avait fait effort pour réaliser des économies : elle n'en avait pu faire dans une proportion suffisante, parce qu'il aurait fallu toucher à certaines dépenses que le fanatisme antireligieux rendait sacrées pour elle; et parmi les retranchements qu'elle avait opérés, il en était qui devaient être annulés par des crédits supplémentaires; mais il n'en faut pas moins tenir compte de cette tentative toute nouvelle de la majorité parlementaire. La suppression du budget extraordinaire des travaux publics était également un pas dans la bonne direction. Qu'on était déjà loin du temps où le budget extraordinaire était considéré comme le principal titre d'honneur de la république, où les principaux orateurs de la majorité rivalisaient d'ardeur à le défendre contre les attaques de l'opposition, où le developpement des travaux publics semblait ne pouvoir jamais être assez rapide! Un bien petit nombre d'années s'étaient écoulées, et ces mêmes travaux publics disparaissaient du budget extraordinaire, qui lui-même était condamné comme le fléau de nos finances. Le spectre du déficit était enfin apparu à ces aveugles et à ces affolés; et les élections de 1885 avaient fait comprendre que l'heure de la sagesse était arrivée.

Il ne faut pas croire, néanmoins, qu'on eût rompu complètement avec les folies du passé et avec les emprunts à jet continu. Les 54 millions pour travaux neufs, réintégrés au budget ordinaire, ne représentaient qu'une partie des charges imposées au pays sous prétexte de travaux publics. Le Gouvernement était autorisé à accorder, dans le courant de 1888, pour la construction des bâtiments scolaires, des annuités jusqu'à concurrence de 1.077.000 francs; c'est-à-dire qu'il était autorisé à grever le pays d'un capital de 25 millions. Pour les chemins de fer d'intérêt local et pour les tramways, il pouvait disposer d'un crédit presque égal ; enfin, il était autorisé à faire dans les ports, sur les rivières et les canaux, pour 26 millions de travaux, dont les fonds devaient lui être avancés par les Chambres de commerce ou les municipalités, mais à charge de remboursement. Étaient-ce là les seules additions à la dette publique à prévoir en 1888? Les lignes à exécuter par les compagnies devaient mettre à la charge de l'État 145 millions, plus le coût du matériel roulant. Des travaux complémentaires à exécuter sur les lignes existantes étaient autorisés jusqu'à concurrence de 60 millions. Joignez-y la charge de la garantie d'intérêts, et le compte des insuffisances d'exploitation sur les lignes nouvelles; vous ne pourrez évaluer à moins de plusieurs centaines de millions les charges qui ne figuraient point au budget de cet exercice.

La loi de finances pour 1888 fut définitivement votée à 2.975.914.777 francs en dépenses et à 2.976.482.711 francs en recettes, soit avec un excédent de 567.934

francs. Un excédent aussi faible ne pouvait assurer le maintien de l'équilibre budgétaire : cet équilibre était rompu au bout de quelques semaines par une série de crédits complémentaires ou extraordinaires. Les dépenses furent ainsi accrues de 84.750.106 fr. 63, sur lesquels 44.885.356 fr. 94 furent couverts par des ressources exceptionnelles de diverse nature, et 39.864.749 fr. 69 constituèrent un accroissement effectif de dépenses. Cet accroissement ne fut qu'en partie compensé par une plus-value de 32.810.200 fr. sur les prévisions de recettes. Le déficit du budget ordinaire demeura donc de 6.486.615 francs. Il pourra être diminué, peut-être effacé par des annulations de crédits, lors du règlement des comptes et lorsqu'on sera fixé sur la légitimité des ressources exceptionnelles dont on a fait profiter cet exercice.

Ce chiffre de 6 millions constituait déjà un progrès relatif, par comparaison avec les déficits des exercices précédents : il montrait que de faibles efforts eussent suffi pour remettre les dépenses au niveau des recettes. La plus-value de 32 millions sur les prévisions de recettes pouvait être interprétée comme un symptôme plus favorable encore : elle semblait confirmer les espérances émises, dans le cours de la discussion du budget, par des orateurs optimistes qui croyaient apercevoir des signes d'amélioration dans la situation générale et prédisaient un prochain relèvement des recettes. Malheureusement, sur les 32 millions de plus-values, 30 étaient fournis par les douanes seules et étaient imputables aux surtaxes votées en 1887. La bissextilité de l'année avait ajouté cinq millions et demi aux recettes et les

postes et télégraphes avaient dépassé les prévisions de dix millions ; mais ces résultats favorables étaient effacés par une perte de dix millions sur les sucres et de 8.703.000 francs sur l'enregistrement, dont le faible produit attestait la langueur des transactions. Les plus-values obtenues étaient donc le résultat de l'augmentation des impôts plutôt que d'une reprise des affaires qui ne devait se manifester que pendant l'exercice suivant et grâce à l'Exposition.

CHAPITRE VII

ECHEC DES RÉFORMES DE M. PEYTRAL

On aurait pu croire que le vote du budget de 1888 serait le terme de la persécution dirigée par les radicaux contre M. Tirard, et que le Ministre des finances jouirait enfin d'un repos bien gagné par six semaines de luttes aussi acharnées que stériles pour le bien public. Cela devait sembler d'autant plus probable qu'on était à la veille des vacances de Pâques; mais les radicaux, qui avaient déjà fait l'essai de leurs forces en renversant M. Rouvier, voulaient absolument se rendre maîtres du pouvoir afin de présider aux fêtes projetées pour l'Exposition Universelle et de diriger les futures élections générales. Ils avaient mis en avant, avec l'assentiment tacite du président de la Chambre, une proposition à l'effet de reviser une fois encore la constitution. Cette proposition semblait avoir d'autant moins de chances de succès que le général Boulanger avait déjà commencé sa célèbre campagne contre la Chambre et contre le régime parlementaire, et qu'il avait inscrit également la revision de la constitution en tête de son programme; ce qui avait suffi pour que la majorité des

républicains parlementaires se déclarassent ouvertement hostiles à toute espèce de revision.

Le ministère ne croyait donc pas avoir sujet de s'inquiéter. Il avait laissé mettre la proposition de revision à l'ordre du jour de la séance du 30 mars; et la discussion s'ouvrit immédiatement après le vote définitif du budget pendant que M. Tirard se rendait au Sénat. Un député radical demanda que l'urgence fût déclarée : le président du Conseil, rappelé à la Chambre, combattit cette demande de toutes ses forces, mais, contre l'attente générale, l'urgence fut votée par 268 voix contre 237. Les députés de la Droite, qui avaient inséré la revision dans leurs programmes électoraux, s'étaient crus obligés à voter avec les radicaux, tandis que les républicains en assez grand nombre qui étaient dans la même situation prenaient le parti de s'abstenir.

M. Tirard porta incontinent sa démission et celle de ses collègues à M. Carnot. La crise ministérielle ne fut ni longue ni difficile à dénouer. La terreur que le général Boulanger inspirait au parti dominant faisait appréhender à celui-ci tout interrègne dans le Gouvernement; et la main qui avait conduit la campagne contre le cabinet Tirard se laissait trop facilement deviner. Le Président de la République manda immédiatement M. Floquet, qui s'attendait à être appelé, et qui, cette fois, ne fit aucune difficulté d'accepter la tâche de composer un cabinet.

Dès le 3 avril, le nouveau ministère était formé. A raison du péril dont on supposait la République menacée, on avait voulu avoir un cabinet de conciliation, c'est-à-dire où toutes les fractions de la majo-

rité républicaine fussent représentées, et M. Floquet avait fait la part de la fraction radicale aussi large qu'il l'avait pu ; il avait donné le portefeuille des affaires étrangères à M. Goblet, et celui des finances à M. Peytral, qui avait déjà rempli les fonctions de sous-secrétaire d'État aux finances dans un cabinet précédent, et qui avait été nommé président de la dernière commission du budget, lorsque M. Rouvier était devenu Ministre.

M. Peytral devait tenir à honneur de réaliser comme Ministre les vues que la commission qu'il avait présidée n'avait pas pu faire prévaloir dans l'établissement du budget de 1888. La déclaration lue le 3 avril au Parlement, au nom du nouveau cabinet, annonçait, en effet, des réformes fiscales. Le nouveau Ministre s'était mis immédiatement à l'œuvre, et le 24 avril, il saisit la Chambre des députés d'une proposition inattendue. Par un seul et même projet de loi, il demandait au Parlement de changer le point de départ de l'année financière qui, à partir de 1889, aurait été reporté du 1er janvier au 1er juillet, d'abréger la durée de l'exercice financier, et enfin de supprimer le budget des dépenses départementales et communales, si improprement appelé budget sur ressources spéciales. Un de ces changements avait déjà été en partie réalisé par un bout de loi que la Chambre avait voté, le 10 décembre 1887, et qui avait rapproché les dates antérieurement fixées pour la clôture des exercices et pour la présentation de la loi portant règlement définitif du budget de chaque exercice : les délais impartis étaient encore abrégés. En ce qui concernait les recettes et les dépenses des

départements et des communes, elles devaient cesser d'être comprises dans le budget de l'État : elles auraient été ordonnancées par les préfets qui, toutefois, n'auraient pu disposer des fonds que dans la limite des autorisations données par les Ministres compétents.

Le point important, celui sur lequel porta tout l'effort de la discussion, était le changement de l'ouverture de l'exercice financier. M. Peytral annonçait l'intention de proposer un petit budget applicable au premier semestre de 1889 ; mais il eût sans trop de peine accepté de rendre exécutoire pendant ce semestre les dispositions en recettes et en dépenses du budget qui venait d'être voté pour 1888; et ce dernier parti eût sans doute souri à la Chambre, charmée d'échapper aux ennuis d'une discussion budgétaire. Une nouvelle année financière de douze mois eût commencé le 1er juillet 1889 ; et tous les problèmes à résoudre pour régénérer et transformer les finances eussent été renvoyés au budget de 1889-90. Ce retard de six mois devait donner plus de loisir pour étudier et mûrir les réformes qu'on se proposait d'introduire dans le budget, et l'on aurait pu soumettre au Parlement une œuvre d'ensemble, complète et bien ordonnée.

Il est à peine besoin de faire observer que prolonger jusqu'au 30 juin 1889 l'application du budget de 1888 eût équivalu à voter six douzièmes provisoires, ce qui eût été un singulier commencement de réforme. Était-il bien certain que l'existence du ministère se prolongerait jusqu'à cette date et que ses plans pussent voir le jour? L'histoire des années

1887 et 1888 montrait assez que vivre au jour le jour était la condition fatale qui s'imposait aux Ministres et au Parlement comme conséquence de la précarité de nos institutions, d'où avait disparu tout élément de stabilité. L'expérience avait, d'ailleurs, suffisamment établi l'impossibilité d'arriver à un remaniement sérieux de notre système financier par le moyen de la seule loi du budget. Ces questions complexes et difficiles ont besoin d'être étudiées et débattues avec une maturité que la discussion du budget, toujours précipitée et sujette aux surprises et aux improvisations irréfléchies, ne saurait comporter.

Le Ministre exprimait la conviction qu'il suffisait de fixer au 1er juillet le commencement de l'année financière pour que le budget fût toujours voté en temps utile et qu'on fût à jamais dispensé de recourir à des douzièmes provisoires; mais il n'expliquait pas avec une suffisante clarté sur quoi sa conviction reposait. Que l'année commence au 1er juillet ou au 1er janvier, elle n'aura jamais que douze mois : le budget d'une année devra donc toujours être voté avant l'expiration des douze mois précédents. Or, si douze mois ne suffisent pas actuellement pour la préparation et le vote du budget annuel, comment un simple changement de date rendrait-il suffisant ce même espace de douze mois ?

M. Peytral s'appuyait encore sur l'exemple de l'Italie, où un changement semblable a été imposé, il y a quelques années, par l'insalubrité de Rome pendant les mois d'été ; mais les mêmes raisons n'existent pas en France. Le budget est fréquemment déposé au

commencement de février, et la commission est immédiatement nommée. Si cette commission, au lieu de siéger paresseusement à de longs intervalles et d'entreprendre sur les attributions des Ministres et de la Chambre elle- même, se confinait dans sa mission véritable, qui est de contrôler les chiffres ministériels ; si elle se mettait sérieusement à l'œuvre, son rapport serait toujours prêt à être déposé au retour des vacances de Pâques : le budget serait facilement voté par la Chambre avant les vacances de juillet, et le Sénat aurait les mois d'automne pour user de sa prérogative constitutionnelle : le recours aux douzièmes provisoires ne serait jamais nécessaire ; mais il faudrait que chacun s'en tînt à sa propre besogne, au lieu d'usurper sur la besogne d'autrui.

L'objection la plus forte qui fût faite au Ministre se fonda sur la révolution que son projet entraînait dans cette organisation administrative. Il y a une telle connexité entre le budget des recettes de l'État et les finances départementales et communales, qu'on ne saurait modifier l'année financière pour l'État, sans la modifier aussi pour la comptabilité des départements et des communes. Par suite, il aurait fallu changer les dates fixées par la loi pour les réunions des conseils généraux et municipaux. Un tel bouleversement de toutes les habitudes prises aurait-il rendu les commissions du budget plus laborieuses et plus diligentes, les députés plus assidus ?

Malgré ces objections, la Chambre vota le projet de M. Peytral ; mais il rencontra la plus vive opposition au sein du Sénat, et il fut rejeté à la suite d'un discours de M. Léon Say, où le ministère tout entier

était fort malmené. Que craignez-vous donc, demanda M. Floquet, à l'adversaire du cabinet ? — Je crains tout, » répondit sans hésiter M. Léon Say.

L'orateur sénatorial était l'interprète des sentiments que la majorité parlementaire professait pour le ministère radical, et qu'elle avait laissé voir, en refusant de prolonger au delà du 19 avril les vacances de Pâques qu'elle abrégeait dans des proportions insolites. Maintenant que M. Tirard était à terre, les opportunistes qui l'avaient laissé tomber s'efforcaient de le venger sur la personne de son successeur. On le fit bien voir à M. Peytral lorsqu'après l'échec de son projet, il apporta à la Chambre, le 21 juin 1888, le budget général de 1889.

CHAPITRE VIII

PÉNIBLE ÉLABORATION DU BUDGET DE 1889

Dans son exposé des motifs, le Ministre s'excusait de la présentation tardive du budget sur le retard apporté au vote de la loi de février de 1887, qui devait servir de terme de comparaison pour les prévisions du budget nouveau, et sur la nécessité dans laquelle il s'était vu d'attendre la décision du Parlement relativement au changement de point de départ de l'exercice financier, et il ajoutait cette déclaration importante :

« L'époque avancée, à laquelle nous nous sommes trouvés ainsi obligés de vous soumettre la loi de finances, ne nous a pas permis d'y introduire les réformes fiscales qu'annonçait la déclaration du 3 avril, et dont nous nous réservons d'ailleurs de saisir à bref délai la Chambre par des projets de loi spéciaux. Le budget que nous vous présentons ne comprend donc aucune innovation et ne saurait différer dans ses grandes lignes de celui de l'exercice antérieur. »

L'expérience malheureuse faite par la dernière commission du budget avait profité à M. Peytral : elle lui avait fait appréhender que les réformes dont

son parti poursuivait le triomphe ne fussent écartées par une sorte de question préalable si la Chambre se trouvait trop pressée de voter le budget de 1889 : il voulait leur assurer l'épreuve d'une discussion spéciale,et il avait essayé de dégager le budget de toutes les questions sujettes à controverse. Il avait pris pour base des évaluations de recettes les recouvrements effectués en 1887, il y avait seulement ajouté les augmentations attendues des nouvelles taxes édictées en 1887, à savoir: les surtaxes sur les céréales et sur les bestiaux étrangers, la redevance de 30 centimes exigée des fabricants de sucre par 1.000 kilos de betteraves mises en œuvre, ainsi que la surtaxe sur les huiles lourdes, et le timbre de 10 centimes sur les arrérages des rentes viagères servies par la Caisse de la vieillesse; il y avait fait entrer, enfin, le produit présumé des modifications au régime des sucres adoptées par la Chambre, mais non encore votées par le Sénat. Comme ces additions, dont la dernière pouvait être contestée, ne lui suffisaient pas pour mettre le budget en équilibre, M. Peytral, s'autorisant de ce qui s'était fait en 1878, comprenait dans ses prévisions de recettes une plus-value de douze millions et demi qu'il attendait de la future Exposition : comme les filles sans dot, le budget de 1889 faisait état de ses espérances.

Pour les évaluations de dépenses, le Ministre déclarait avoir adopté comme règle de les renfermer aussi strictement que possible dans les limites des crédits qui venaient d'être votés pour 1888. Il avait déduit les dépenses, au chiffre d'un peu plus de 20 millions, qui ne devaient pas se reproduire en

1889, mais il avait dû faire entrer dans son calcul 41 millions et demi de dépenses nouvelles et obligatoires, en exécution de mesures législatives récentes, par exemple 10.787.000 francs par application de la loi du 25 juillet 1887, relative à la création de nouveaux régiments de cavalerie, et le montant de toutes les subventions et de toutes les annuités résultant des engagements pris par le Ministre de l'instruction publique pour la construction ou le développement des établissements d'enseignement de tout ordre. Quelques relèvements de crédits avaient paru indispensables pour prévenir le retour de crédits supplémentaires; enfin, la participation des divers ministères à l'Exposition universelle, en vertu d'une loi votée par la Chambre, le 17 mai précédent, et le 19 juin seulement par le Sénat entraînait une dépense de 3.968.312 francs. Compensation faite des déductions et des additions, le budget ordinaire de 1889 présentait, par rapport au budget de 1888, une augmentation de recettes de 34.909.964 francs et une augmentation de dépenses de 34.837.875 francs et se balançait de la façon suivante :

Recettes............	3.011.392.675	francs.
Dépenses...........	3.010.752.652	
Excédent de recettes.	640.023	francs.

On voit que la plus-value de douze millions et demi, espérée de l'Exposition universelle, était absolument indispensable à l'équilibre du budget ordinaire.

Restait le budget extraordinaire qui, bien que limité aux départements de la guerre et de la marine,

devait donner de la tablature à M. Peytral. Le Ministre l'évaluait en dépenses à 192.952.260 francs dont 14.298.000 seulement pour la marine. Il proposait d'y pourvoir, en premier lieu, avec le reliquat du boni provenant de la conversion du 4 1/2 0/0, qu'il évaluait à 52 millions et demi. Il faisait ensuite état d'une somme de 40 millions qu'il estimait rendue disponible par une annulation d'égale importance opérée sur le budget ordinaire de 1887. Il fallait encore trouver 100 millions et demi. C'était ici le point faible du projet de M. Peytral. Laissons parler le Ministre : il fait la confession de ses prédécesseurs, aussi bien que la sienne.

« Nous avons pensé qu'il n'était plus possible de recourir, comme nous l'avons fait pour les exercices précédents, à l'émission d'obligations du Trésor à court terme. La création de valeurs de cette nature suppose, en effet, une ressource permettant de les rembourser ultérieurement. Or, le crédit affecté à ce remboursement, après avoir été, dans les derniers budgets, successivement réduit de 100 millions de francs à 14 millions, *a dû disparaître en totalité* du budget de 1889, par suite d'augmentations de dépenses dont la prévision s'est imposée aux différents ministères, tant pour assurer l'exécution des lois antérieurement votées que pour faire face aux exigences de la défense du pays qui a nécessité, au budget ordinaire, un accroissement de crédits de plus de 17 millions de francs. Dans ces conditions, le Gouvernement a estimé qu'il fallait renoncer, momentanément au moins, à gager par une émission d'obligations sexennaires le bud-

get » des dépenses sur ressources extraordinaires.

Ainsi, par l'accroissement ininterrompu des dépenses, on avait été amené à réduire à des proportions ridicules, puis à supprimer entièrement le simulacre d'amortissement à l'abri duquel on avait contracté annuellement des emprunts.

Qu'allait faire M. Peytral? Puisque les expédients du passé étaient épuisés, allait-il demander à la Chambre de prendre un parti viril et de créer cent millions de ressources annuelles pour faire face à ces dépenses prétendues indispensables ? Allait-il, tout au moins, proposer cet emprunt de consolidation que M. Ribot, dans la précédente discussion du budget, avait déclaré inévitable et prochain? M. Peytral proposait de recourir au pire mode d'emprunt, dont un Ministre des finances pût s'aviser : à l'émission de cent millions de bons du Trésor. Il ne jugeait pas expédient de demander à une émission publique de rentes une somme aussi faible que cent millions : cependant, en ajoutant à ces cent millions les 80 millions exigés par le service des garanties d'intérêts et pour lesquels il comptait créer des obligations sexennaires; il avait déjà devant lui des exigibilités assez lourdes : un emprunt de 250 millions lui aurait donné les moyens d'y faire face et d'affecter 64 millions au service de la dette flottante; ce qui n'aurait couvert qu'en partie les échéances de 1889. Ce n'eût donc été encore qu'une demi-mesure; mais elle eût rendu la situation financière plus claire et meilleure.

Tel n'était pas l'avis de M. Peytral : s'appuyant sur ce que les Ministres pourraient immédiatement

disposer de 92 millions, et qu'une partie des dépenses ne s'effectuerait vraisemblablement que dans les derniers mois de l'exercice, c'est-à-dire en 1890, il s'évertuait à démontrer, d'après la circulation moyenne des bons du Trésor, que cette émission de cent millions ne surchargerait pas la dette flottante dont les autres comptes, « quelque élevé qu'en fût le chiffre, ne lui paraissaient de nature à donner aucune inquiétude ».

Seulement, M. Peytral méconnaissait que la destination des bons du Trésor est de servir de fonds de roulement à l'administration des finances et de permettre à celle-ci de parer immédiatement aux besoins imprévus et urgents. Il est donc toujours imprudent de restreindre par une immobilisation les moyens d'action dont le Ministre des finances peut avoir besoin, et M. Peytral n'aurait pas dû oublier que, dans les moments de crise, comme M. Tirard en a fait l'expérience en 1884, les bons du Trésor ne sont pas toujours faciles à placer.

Le projet de budget de M. Peytral ne reçut un accueil favorable ni du Parlement ni de l'opinion. Le Sénat achevait, à ce moment, la discussion du budget extraordinaire de la guerre pour 1888, qu'on avait perdu de vue au milieu des préoccupations et des incidents des six mois précédents. Ce budget ne s'élevait qu'à 77.250.000 francs; mais on avait introduit dans le projet de loi, d'une part, une sorte de règlement du second compte de liquidation qu'on arrêtait définitivement à la somme de 2.243.833.282 fr. 17; et, d'autre part, l'ouverture d'un troisième compte de liquidation, qui avait pour point de départ l'exercice

1887. L'article 6 de la loi était ainsi conçu : « L'ensemble des prévisions budgétaires, en ce qui concerne les dépenses engagées en 1887 pour la transformation des armes et engins de guerre et le complément du système défensif de la France est arrêté, y compris les crédits de 86 millions de francs ouverts par la loi du 26 février 1887, à la somme de 370 millions. » Les 178 millions proposés par M. Peytral pour 1889, ajoutés aux 77 millions demandés pour 1888 et aux 86 millions votés pour 1887 formaient déjà un total de 341 millions. Mais M. de Freycinet avait eu soin de déclarer dans le cours de la discussion qu'il considérait les 370 millions comme un simple acompte et qu'il évaluait au triple le chiffre des sommes nécessaires. Les dépenses indispensables et déjà engagées par son administration s'élevaient à 912.900.000 francs, sans compter 152.450.000 francs pour lesquels un ajournement était possible.

La perspective de cette dépense d'un milliard en dehors et en sus des budgets ordinaires n'était faite pour satisfaire ni les contribuables qui devaient en supporter le poids ni les députés qui voyaient approcher le moment où il leur faudrait comparaître devant les électeurs. L'impression fut d'autant plus fâcheuse que le Gouvernement se taisait absolument sur les ressources qu'il serait possible d'affecter à ces nouvelles charges. Déjà, M. Peytral avait recours pour cent millions à une émission de bons du Trésor, c'est-à-dire à un emprunt à découvert : comment serait-il pourvu aux 7 ou 800 millions dont M. de Freycinet annonçait avoir encore besoin, ainsi qu'il se proposait de l'établir dans un plan d'ensemble

dont l'étude n'était pas encore terminée. Ne marchait-on pas tout droit à la désorganisation des finances, alors que tout le monde reconnaissait et proclamait la nécessité de ne pas persister dans les errements du passé ?

Les impressions de la Chambre se manifestèrent immédiatement dans l'élection des commissaires chargés de l'examen du budget. Le choix que la nouvelle commission fit de M. Rouvier comme président et, plus tard, de M. Jules Roche comme rapporteur général, montra qu'elle était animée d'un tout autre esprit que la commission précédente. L'époque de l'année à laquelle on était arrivé imposait le vote des quatre contributions directes, afin que les conseils généraux pussent exercer dans leur session d'août une de leurs principales prérogatives, et la commission n'y fit point obstacle; mais dans les conférences que le Ministre eut avec elle, elle fit subir à son projet de budget les plus dures critiques. Elle demanda au Ministre d'expliquer, puisqu'il supprimait tout crédit applicable à l'amortissement des obligations sexennaires, comment il comptait pourvoir au remboursement du demi-milliard d'obligations qui étaient en circulation; elle lui fit observer que le remboursement des cent millions de bons du Trésor qu'il se proposait d'émettre ne serait ni plus facile ni plus assuré que celui d'un pareil chiffre d'obligations; qu'enfin on ne pouvait penser à recourir à ce mode d'emprunt pour les dépenses nouvelles et si considérables que le Gouvernement annonçait.

Le Ministre fut mis en demeure de fournir des explications plus complètes et plus précises sur l'étendue

des sacrifices qu'il s'agissait d'imposer au pays, sur la destination de ces dépenses pour lesquelles on demandait immédiatement un crédit supérieur de cent millions à celui qui venait d'être voté pour 1888; enfin, sur les voies et moyens qui seraient substitués à l'emploi des obligations sexennaires abandonnées par lui. Le Ministre ayant répondu que ni le Gouvernement ni lui n'avaient pris encore aucun parti, la commission décida qu'elle n'avait qu'une conduite à tenir : « réserver tout ce qui touchait au budget extraordinaire de la guerre, au chiffre de ses dépenses, à la nature de ses ressources, » et pour se conformer à la volonté, « nettement exprimée par la Chambre, d'établir le budget d'après les lois existantes dont les résultats n'ont rien d'aventureux ».

Il était impossible d'indiquer plus nettement la détermination d'écarter l'introduction dans la loi de finances des innovations fiscales vainement tentées par la précédente Commission du budget et auxquelles M. Peytral était notoirement demeuré favorable. La commission déclara donc qu'elle allait réduire sa tâche à mettre la Chambre le plus tôt possible en mesure de voter le budget ordinaire de 1889, c'est-à-dire les dépenses et les recettes normales. Le Ministre promit d'examiner avec ses collègues, et spécialement avec le Ministre de la guerre, les solutions à donner aux questions que la commission du budget lui avait posées, et il annonça en même temps l'intention de poursuivre la préparation des réformes fiscales dont il attendait un accroissement des recettes publiques. Cet accroissement mettrait fin aux difficultés de la situation.

L'époque habituelle des vacances parlementaires était arrivée; et, pendant l'absence des Chambres, la commission du budget et le Ministre des finances poursuivirent parallèlement les études qu'ils avaient entreprises. A son retour, la Chambre fut saisie d'un projet de budget rectifié. M. Peytral s'était efforcé de faire disparaître les dispositions qui avaient soulevé les objections les plus fortes : il avait inscrit au chapitre III, ancien chapitre V, du ministère des finances un crédit de 12 millions, dont 10 millions affectés à l'amortissement des obligations sexennaires en cours, et 2 millions pour l'intérêt de cent millions d'obligations à émettre pour le service du budget extraordinaire. Le Ministre, par conséquent, renonçait à substituer des bons du Trésor aux obligation sexennaires, et il rétablissait l'amortissement de ces obligations. Les nouveaux crédits inscrits par M. Peytral étaient d'une insuffisance manifeste; mais la commission avait satisfaction sur la question de principe.

Le Ministre annonçait, en même temps, une réduction importante dans le chiffre du budget extraordinaire qui descendait de 192 millions à 154. Cette réduction était la conséquence inattendue d'une erreur commise par l'administration. En présentant son projet de budget extraordinaire, M. Peytral avait fait état d'une somme de 40 millions qu'il croyait devenue disponible par suite d'une annulation opérée dans le budget de 1887 et qu'il avait appliquée au budget de 1889; mais ce crédit n'existait plus par suite de la clôture du second compte de liquidation, prononcée par la loi du 26 juin 1888, dont

il a été parlé plus haut. M. Peytral avait alors ramené de 178 millions à 138 le budget extraordinaire de la guerre pour 1889; et la facilité avec laquelle cette réduction avait pu s'opérer montre à quel point les demandes de crédits du ministère de la guerre étaient élastiques.

Tout en prenant acte des modifications apportées par M. Peytral à son premier projet, la commission dut constater que le Gouvernement ne présentait aucune solution pour les questions qu'elle avait soulevées à l'occasion du budget extraordinaire, et elle persista à réclamer des propositions positives. « M. le Ministre de la guerre, lit-on dans le rapport de M. Jules Roche, nous a bien transmis les chiffres du nouveau programme dont le total général s'élève à 1.065 millions de francs, il lui reste à fournir les justifications qu'il prépare, nécessaires pour éviter dans l'avenir les surprises et les mécomptes du passé, et sans lesquelles l'examen du programme ne peut être abordé; mais la plus grosse question, celle des moyens financiers, est toujours entière. » En attendant la réponse du Gouvernement à cette nouvelle mise en demeure, la commission décida de soumettre sans délai à la Chambre son rapport sur le budget ordinaire. Cette hâte à presser le vote de la loi de finances prenait son origine dans une arrière-pensée du parti dont M. Jules Roche était un des membres principaux. On savait que M. Floquet avait l'intention bien arrêtée de proposer au Parlement la revision de la constitution, et qu'il avait fait approuver son projet par ses collègues; mais le président du Conseil s'était réservé le droit exclusif de choisir

l'heure du dépôt de sa proposition, et il se renfermait dans un silence absolu. Si la loi de finances était votée en temps utile, les inconvénients inhérents à une crise ministérielle devaient être singulièrement atténués, et on aurait toute liberté de faire campagne contre M. Floquet et son projet de revision, dût-il en résulter une rupture avec les radicaux.

Le projet de budget pour 1889 ne différant du budget de 1888 que sur un très petit nombre de points, le travail de la commission n'avait été ni long ni difficile. La commission avait, néanmoins, opéré sur quelques chapitres des réductions qui s'élevaient au total à 25.223.381 francs. Au lieu de se borner à diminuer d'autant les demandes du Gouvernement, la commission décida de prélever sur ces 25 millions d'économies les 14.298.000 francs qui figuraient au budget extraordinaire pour le ministère de la marine et de faire ainsi rentrer dans le budget ordinaire toutes les dépenses de ce département. Elle proposait d'employer le surplus, soit environ 11 millions, à grossir le crédit affecté à l'amortissement des obligations sexennaires. Le Ministre des finances donna son adhésion aux économies réalisées par la commission et à l'emploi qu'elle proposait d'en faire. Le rapport général de M. Jules Roche, déposé dans la séance du 15 octobre, mentionna cet accord.

Cette circonstance enlevait à la discussion du budget beaucoup de son intérêt. La Chambre et le public se préoccupaient bien davantage des projets élaborés par M. Peytral, dans lesquels on voulait voir la préface du futur budget et le programme du parti radical aux prochaines élections. Nous nous bornerons à

mentionner ces projets, puisqu'ils ne sont jamais venus en discussion. Le premier, relatif aux boissons. n'était guère que la reproduction du système proposé par la commission du budget de 1888 et vainement défendu par elle. Toutes les boissons, vins, cidres, poirés, bières, étaient affranchies de tout impôt; l'exercice était supprimé pour tout le monde. hormis pour les bouilleurs de cru ; le droit sur l'alcool était porté à 200 francs par hectolitre. Le Ministre ne semblait pas se douter que plus le droit sur l'alcool serait élevé, plus la tentation de la fraude serait forte, et plus les alcools étrangers s'infiltreraient dans la consommation, après avoir franchi la frontière sous la forme de vins relevés au maximum de la tolérance légale.

Le Ministre ne touchait en rien au régime des octrois, de peur de désorganiser les finances communales. C'était une infidélité au programme radical, et une déception amère pour ceux qui poursuivaient avant tout la suppression des octrois, et qui ne manquèrent pas de faire observer que l'octroi reprendrait au profit des villes une partie de l'impôt, abandonné par l'État.

Le second projet avait trait aux successions. Il admettait la distraction des dettes, mais; pour compenser la perte qui en devait résulter pour le Trésor, il supprimait les six derniers degrés de successibilité. Au delà du sixième degré, on n'hériterait plus, à moins d'avoir été l'objet d'une disposition testamentaire; et la succession reviendrait à l'État. C'était une avance timide mais manifeste aux réformateurs socialistes qui veulent supprimer l'hérédité.

Enfin, le troisième projet, déposé par M. Peytral dans la séance du 30 octobre, était un impôt sur le revenu, dont le produit était fort difficile à estimer, A ceux qui lui objectaient que le revenu était déjà imposé en France sous toutes ses manifestations; que la contribution foncière, la contribution mobilière, l'impôt sur les valeurs, les droits sur les successions étaient autant de voies destinées à atteindre le revenu, M. Peytral répondait que l'impôt proposé par lui n'était qu'un impôt de superposition, destiné à opérer sur toutes les formes de la richesse un prélèvement en rapport avec le développement de la fortune publique.

Aucun de ces projets ne fut mis en discussion et ne fut même l'objet d'un rapport : ils furent cependant critiqués incidemment, dans les deux Chambres, au cours de la discussion du budget, mais cet examen prématuré et à bâtons rompus ne donna et ne pouvait donner lieu à aucune solution.

Quelque tardive qu'eût été la présentation du budget, ni la Chambre, ni même la commission n'avaient voulu faire le sacrifice des vacances habituelles de l'été. Le travail législatif se ressentit de la précipitation avec laquelle il fallut l'accomplir. Lorsque la discussion générale s'ouvrit à la Chambre, le 22 octobre, les députés n'avaient encore entre les mains qu'un seul des vingt et un rapports particuliers, celui qui était relatif au ministère de la marine. Les autres arrivèrent lentement pendant le cours des débats, quelques-uns le jour même où devaient commencer les discussions qu'ils étaient destinés à éclairer. Le rapport général, fort sommaire,

indiquait bien les modifications apportées aux demandes du Gouvernement, mais pour les motifs des décisions de la commission, il s'en référait aux rapports particuliers, encore inédits. L'ambition commune du Gouvernement et de la commission semblait être d'aboutir au vote de la loi de finances avant la date fatale du 31 décembre, afin d'échapper, pour cette fois, à la nécessité de douzièmes provisoires et de ne pas encourir les reproches mérités que le laborieux enfantement du budget de 1888 avait valus à la majorité parlementaire; mais les incidents de la politique intérieure, le projet de revision de la constitution, déposé par M. Floquet, le jour même de la rentrée du Parlement, la perspective d'une crise ministérielle prochaine, enfin la lutte engagée par le général Boulanger contre le ministère, venaient, à chaque instant, absorber l'attention des députés.

Une discussion du budget, poursuivie dans de pareilles conditions, ne pouvait manquer d'offrir des particularités inattendues. Un crédit de 100.000 francs figurait au budget des beaux-arts sous la rubrique: Travaux en Algérie. Manifestement, il ne s'agissait point de travaux d'entretien ou de réparation aux monuments historiques, puisqu'il y était pourvu, à ce même budget, par un crédit spécial. Quels travaux les Beaux-Arts pouvaient-ils donc avoir à exécuter en Algérie ? Ni le rapporteur spécial, ni le Ministre lui-même ne purent fournir, à cet égard, le moindre renseignement. La commission n'en proposa pas moins à la Chambre de voter, de confiance, le crédit demandé ; toutefois, comme le vent était à

l'économie, elle le réduisit de 20.000 francs, sans savoir sur quoi porterait cette réduction. Le rapporteur général du Sénat, n'ayant pu éclaircir ce mystère, dut, à son tour, conseiller à ses collègues le vote de ce crédit d'une destination inconnue.

L'école d'apprentissage de Dellys l'échappa belle. La commission avait jugé, en sa sagesse, que cette école ne devait plus relever du ministère du commerce ; qu'elle devait figurer désormais au budget de l'Algérie et être placée sous la direction du Gouverneur général. Comme sanction de sa décision, elle avait retranché 40.000 francs des crédits demandés par le Ministre du commerce; mais elle n'avait pas pris garde que le temps marchait pendant qu'elle délibérait, et qu'avant que sa décision pût être ratifiée par le Parlement, l'époque accoutumée de la rentrée des classes serait arrivée. Le Ministre vint demander s'il devait licencier les élèves nouvellement admis et fermer l'école pour laquelle aucun crédit ne figurait plus nulle part. La commission préféra lui restituer les 40.000 francs, à la condition qu'il ferait examiner par une commission spéciale le rattachement de l'école au budget de l'Algérie, et qu'il aurait une solution à proposer avant le dépôt du budget de 1890 : ce qui revient à dire que le Ministre s'engagea à mettre à l'étude la question que la commission du budget avait cru pouvoir trancher sans examen. Le Ministre n'a fait aucune étude, et il n'a plus été question de détacher l'école de Dellys de son administration.

Signalons aussi une innovation budgétaire. Le chemin de fer de Dakar à Saint-Louis, qui demeu-

rera fameux dans l'histoire des voies ferrées, en fut l'occasion. Édifiée par des débats instructifs et par l'embarras que le Gouvernement éprouvait à expliquer les faits, la Chambre ne cachait pas sa répugnance à accorder les nouveaux crédits sollicités pour cette ligne vraiment extraordinaire : un rapport avait été demandé à une commission spéciale sur les circonstances dans lesquelles la ligne de Dakar à Saint-Louis avait été construite, reçue et exploitée et sur les conditions de son fonctionnement. La Chambre avait décidé, d'abord, d'ajourner le vote des crédits jusqu'à ce qu'elle fût en possession de ce rapport. C'était un beau mouvement ; mais, revenue de son premier élan, la Chambre se demanda si elle pouvait tenir le budget en suspens pour un seul crédit. Le Sénégal est loin ; on était en décembre : le spectre des douzièmes provisoires se dressait déjà devant les députés. Cependant, comment revenir sur un acte aussi louable et se déjuger à si peu de distance? La commission trouva un biais merveilleux. Elle proposa à la Chambre de voter les 616.000 francs demandés par le Gouvernement, mais de les voter à titre de *crédit de prévision*. Le titre n'y faisait rien ; les 616.000 francs n'en ont pas moins été inscrits au budget ; et les conclusions, quelles qu'elles soient, de la commission spéciale, en supposant que celle-ci se réunisse jamais, ne feront pas rentrer dans les poches des contribuables un centime de ce crédit de prévision.

Si nous relevons ces particularités, c'est qu'elles font voir avec quelle précipitation et quelle légèreté, malgré l'appareil imposant de nos institutions par-

lementaires, on a souvent réglé l'emploi des deniers publics. La discussion du budget se poursuivit, d'ailleurs, sans autre incident qu'une lutte extrêmement vive entre l'amiral Krantz et les adversaires de l'administration de la marine, qui renouvelèrent, avec un véritable acharnement, leurs critiques précédentes. Le budget des cultes fut l'objet des attaques habituelles du parti radical : on prétendit seulement que, tandis que le garde des sceaux. M. Ferrouillat, malgré ses opinions bien connues, le défendait avec énergie et avec succès, le président du conseil, M. Floquet, et tous les autres Ministres s'abstenaient de prendre part aux votes.

CHAPITRE IX

EXAMEN CRITIQUE DU BUDGET DE 1889

Le budget de 1889, il faut le dire à l'honneur de la commission qui l'a amendé et amélioré, a été un nouveau pas vers le retour à l'unité du budget, que tous les esprits sérieux considéraient comme la condition indispensable du rétablissement de nos finances. La loi de finances de 1888 avait fait disparaître le budget extraordinaire des travaux publics; celle de 1889 a mis fin au budget extraordinaire de la marine. Il ne restait plus, en dehors du budget ordinaire, que les dépenses extraordinaires de la guerre, dont l'élévation semblait un obstacle presque insurmontable ; mais s'il y avait encore doute sur la possibilité d'accomplir cette dernière réforme, on était, maintenant, unanime à en reconnaître les avantages, tant les inconvénients du budget extraordinaire étaient devenus manifestes. Le brillant orateur des précédentes discussions financières, M. Jules Roche, dont l'optimisme obstiné ne l'avait cédé en rien à celui de M. Wilson lui-même, en était arrivé à signaler dans le rapport général sur le budget de 1889 « les regrettables conséquences de la méthode financière, consistant à jeter sur le marché, d'une

façon constante, la signature de l'État, dont le crédit est ainsi arrêté dans son essor, au détriment de tous les intérêts ». Ces affirmations ne rencontrèrent aucun contradicteur.

Un autre trait saillant, mais moins heureux, du budget de 1889 était la disparition à peu près complète de tout amortissement. Il n'y avait plus trace, depuis plusieurs années, d'aucun amortissement de la dette générale; mais on avait jugé indispensable au crédit public de maintenir un certain amortissement pour la dette exigible et particulièrement pour les obligations sexennaires dont l'échéance annuelle atteignait au moins cent millions et souvent dépassait ce chiffre. Nous avons enregistré la lutte soutenue, à l'occasion du budget de 1884, par M. Tirard, ministre des finances pour la première fois, contre M. Rouvier, président et rapporteur de la commission du budget, lorsque celui-ci voulut prélever sur l'amortissement destiné aux obligations sexennaires les millions nécessaires pour mettre le budget en équilibre. M. Tirard le prit de très haut et posa la question de cabinet. Nos ministres des finances avaient fait du chemin en quatre années. M. Peytral avait supprimé net tout vestige d'amortissement. Cette fois, c'était la commission du budget qui s'était émue : elle avait grapillé de ci de là quelques millions sur divers ministères et elle était parvenue à inscrire au chapitre III, ancien chapitre V, du ministére des finances, sous la forme d'un modeste crédit de 5.800.000 francs, un simulacre d'amortissement. Il en résultait que, sur les 100 millions d'obligations arrivant à échéance en 1889, 94 millions ne

pourraient être payés et devraient être renouvelés; mais les apparences étaient sauves, puisque l'État paierait 6 pour cent de ses déchéances et obtiendrait terme pour le reste.

Il serait oiseux de discuter aujourd'hui la légitimité de certaines des prévisions de recettes sur lesquelles reposait l'équilibre du budget; mais il en est une qui doit être signalée, ne fût-ce que pour démontrer l'urgence d'une loi qui mette les fonds des caisses d'épargne à l'abri des atteintes du Gouvernement. Sans tenir compte de la loi qui oblige le Trésor à recevoir en compte courant, au taux de 4 0/0 tous les fonds des caisses d'épargne pour lesquels la Caisse des dépôts et consignations ne peut obtenir un intérêt équivalent, ou de combler la différence entre ce taux et l'intérêt de ses placements, la commission du budget de 1888 avait décidé que l'État ne servirait qu'un intérêt de 3 1/4 à la Caisse des dépôts et consignations, qu'elle invita à employer tous ses fonds en achats de rentes. Il en résulta un déficit pour la Caisse, et celle-ci, s'appuyant sur le texte formel de la loi, mit l'État en demeure de le combler. La commission du budget de 1889 ne put repousser cette réclamation; elle inscrivit au budget un premier crédit sous la rubrique: « Complément d'intérêts à payer aux caisses d'épargne pour les placements en rentes dont le revenu est inférieur à 4 0/0; » et un second crédit intitulé : « Intérêt à payer aux caisses d'épargne, prévu au budget de 1888 pour 3 1/4 et relevé à 4 0/0; » mais elle ne se borna pas à réparer la faute de sa devancière, elle voulut faire payer aux caisses d'épargne l'indemnité qu'elle ne pouvait leur refuser.

Pendant une assez longue période, lorsque les rentes françaises portaient un intérêt plus élevé qu'aujourd'hui ou se négociaient à des cours plus bas, la Caisse des dépôts et consignations a pu placer les fonds des déposants à des conditions avantageuses; et ses recettes ont constitué ce qu'on a appelé les réserves des caisses d'épargne, c'est-à-dire un fonds commun, destiné à garantir aux déposants le remboursement intégral de leurs dépôts, au cas où la Caisse des dépôts ne pourrait pas réaliser son portefeuille dans de bonnes conditions, et à couvrir les sinistres du genre de ceux qui, à Tarare et dans d'autres villes, ont atteint des caisses d'épargne. Cette réserve, dont l'importance s'élevait, au 30 décembre 1887, à 42.275.701 francs, est la propriété collective, le gage commun de tous les déposants : en tout cas, l'affectation n'en pouvait être changée que par une loi, rendue dans les formes régulières. Néanmoins, le Ministre ne s'était pas fait scrupule de prélever sur ce fonds, vainement protégé par la loi, les 1.500.000 francs qu'il avait à rembourser à la Caisse des dépôts et consignations. Le Parlement, malgré quelques protestations, avait ratifié cette appropriation du bien d'autrui. Cette décision est digne de remarque : elle doit être rapprochée des intentions, un moment annoncées par la commission du budget de 1891 au sujet de la réduction d'intérêts à faire subir aux déposants : ces deux faits montrent tout à la fois quelle est l'intensité des besoins d'argent et à quel point le sens moral s'est affaibli chez nos gouvernants.

L'équilibre de ce budget de 1889, voté le 29 décem-

bre 1888, avec un dérisoire excédent de recettes de 134.230 francs, était-il une réalité ou une illusion? Cela dépendait, tout d'abord, de la valeur des économies que les Ministres avaient spontanément opérées ou que la commission de la Chambre leur avait imposées. S'agissait-il de dépenses définitivement supprimées, ou simplement ajournées dans l'attente de crédits supplémentaires? L'expérience autorisait à cet égard des défiances que, l'année précédente, le rapporteur général du budget n'avait pas cachées au Sénat. Un autre motif d'appréhension, quant au maintien de l'équilibre, résultait de l'insuffisance manifeste de certaines prévisions. On peut signaler, en particulier, les crédits votés pour l'instruction primaire : la commission du budget n'avait point dissimulé à la Chambre qu'elle considérait ces crédits comme inférieurs à la dépense qu'il fallait prévoir; quelques-uns de ses membres avaient proposé de les augmenter de 4 millions; et la commission s'était excusée de n'avoir souscrit à aucune augmentation, sur l'impossibilité où elle se trouvait d'évaluer avec précision le supplément de crédit qui aurait été nécessaire.

La commission n'eût, sans doute, pas éprouvé cette hésitation, si elle avait pu mettre une ressource effective en face de ce surcroît de dépenses. Le budget de la guerre présentait une lacune plus grave. Bien que des lois votées dans le courant de 1888 eussent autorisé la création de divers corps de troupes, tant à pied qu'à cheval, et que M. de Freycinet eût immédiatement mis à profit ces autorisations, il n'avait été nullement tenu compte, dans les éva-

luations faites pour 1889, des augmentations d'effectif résultant de ces créations. Le surcroît de dépenses qu'elles entraîneront pour la solde, l'habillement et l'entretien des hommes peut s'élever jusqu'à 40 millions; les calculs les plus optimistes ne les ont pas fait descendre au-dessous de 25 millions : un crédit supplémentaire demeurait le seul moyen d'y pourvoir. On aurait donc été en droit de dire que le budget ordinaire de 1889 cessait d'être en équilibre dès l'ouverture de l'exercice, si l'administration des finances n'avait pu, pour justifier sa confiance dans un règlement favorable, s'abriter derrière la perspective des plus-values qu'elle espérait pour 1889 en s'appuyant sur l'amélioration des recettes en 1888. Elle alléguait que le nouvel exercice, dont les recettes avaient été calculées d'après les rendements de 1887, profiterait, plus encore que l'exercice 1888, des éléments de produits créés par les impôts et les surtaxes votés depuis deux ans.

Il ne s'agit, dans tout ce qui précède, que du budget ordinaire : n'oublions pas que nombre de dépenses ne figurent plus à ce budget ; qu'elles sont couvertes par des emprunts contractés sous les formes les plus variées et qui vont s'accumulant. Ce n'était pas l'exercice 1889 qui devait guérir cette plaie de nos finances. Voici, pour cet exercice, l'énumération de ces dépenses extrabudgétaires dont la plupart ne figurent dans la loi de finances que par les intérêts des emprunts qu'elles nécessitent. Sur les 100 millions d'obligations sexennaires qui venaient, à échéance en 1889, la presque totalité, 95 millions, devait être renouvelée; sur les 138 millions accordés

au département de la guerre à titre de crédits extraordinaires, 54 millions seulement étaient couverts par le reliquat de la conversion du 4 1/2 0/0 ; 84 millions devaient donc être demandés à une émission d'obligations ; 75 millions devaient également être empruntés directement par l'État pour le service de la garantie d'intérêts accordée aux compagnies de chemins de fer par les conventions de 1883.

En vertu des mêmes conventions, 142 millions devaient être dépensés en travaux neufs sur les lignes en construction et 55 millions en travaux complémentaires sur les lignes déjà construites. Pour les intérêts des sommes précédemment empruntées, 40 millions devaient être portés au compte de premier établissement, et retomber à la charge de l'État : enfin le compte à régler entre l'État et les compagnies pour les insuffisances de recettes des lignes nouvelles devait exiger encore de 40 à 50 millions, le chiffre n'en pouvant être exactement déterminé avant la fin de l'exercice. Ces diverses sommes devaient être empruntées par les compagnies intéressées, mais la charge en incombe à l'État, pour le compte de qui les compagnies agissent. Les subventions à servir à des chemins de fer d'intérêt local et à des entreprises de tramways exigeaient un peu plus d'un million. Pour les travaux des ports, les chambres de commerce et les municipalités faisaient l'avance de 25 millions qu'elles se procuraient par des emprunts gagés sur des surtaxes, mais que le Trésor devra leur rembourser. Sur le produit de l'emprunt spécial affecté à la liquida-

tion de la caisse des chemins vicinaux et de la caisse des écoles, il devait être dépensé environ 60 millions pour l'exécution des engagements contractés antérieurement à cette liquidation. Enfin, c'était encore par la voie de l'emprunt qu'il fallait se procurer 19 millions pour l'enseignement supérieur et pour les créations et constructions de lycées, les lois en vertu desquelles ces dépenses étaient à faire n'y ayant affecté aucune ressource.

Si l'on additionne ces diverses dépenses auxquelles il n'était pas pourvu, et dont bien peu étaient susceptibles de réduction, on voit qu'en 1889 l'État a dû, par voie d'emprunt direct ou d'emprunt indirect, se procurer une somme qui peut approcher de 600 millions, mais qui n'a pu descendre au-dessous de 550 millions. Ainsi l'exercice 1889, en supposant qu'on n'éprouvât aucun mécompte dans le rendement des recettes, et que les crédits supplémentaires, déjà prévus avant le vote définitif du budget, fussent compensés par des annulations équivalentes, devait aboutir fatalement à un déficit minimum de 550 millions. Or, ce déficit peut être considéré comme chronique, et justifie le titre que nous avons donné à cette partie de notre étude.

Dans la discussion du budget de 1889, un des orateurs du Sénat, s'appuyant uniquement sur les derniers comptes généraux publiés par l'administration des finances, récapitulait les excédents que les dépenses avaient présentés sur les recettes effectives dans les cinq exercices de 1882 à 1886 : il arrivait au chiffre de 4 milliards, dont il déduisait 850 millions pour tenir compte des amortissements opérés

pendant la même période sur la dette à court terme. Le déficit définitif était ainsi ramené à 3.150 millions pour cette période : si on divise ce chiffre par le nombre des années, c'est-à-dire par cinq, on trouve pour moyenne un déficit de 630 millions par exercice financier. Or, cette situation ne peut qu'empirer à raison du supplément de charges que chaque exercice réglé en déficit lègue à l'exercice suivant, et ce fait est facile à vérifier. Laissons en dehors l'emprunt de 900 millions par lequel a débuté une Chambre élue en 1885 avec le fameux programme : ni emprunt ni impôts nouveaux ; on pourrait dire que cet emprunt a eu pour objet de consolider en partie les déficits des années précédentes ; mais voici les ressources extraordinaires auxquelles il a fallu recourir, depuis 1885, pour faire face aux dépenses que les recettes ordinaires ne suffisaient pas à couvrir. L'économie obtenue par la conversion du 4 1/2 ancien a été le gage d'une émission qui a produit 170 millions ; les obligations sexennaires émises ou à émettre à nouveau, en dehors du renouvellement des obligations échues, s'élèvent à 824 millions ; les obligations de 22 ans, déjà émises ou à émettre en 1889 pour épuisement de l'emprunt spécial affecté à la liquidation de la caisse des écoles et de la caisse des chemins vicinaux, montent à 215 millions : voilà pour les emprunts directement contractés par l'État ; viennent maintenant les emprunts obtenus par voie indirecte : 99 millions avancés par les villes ou les chambres de commerce ; 840 millions fournis par les compagnies de chemins de fer pour les constructions nouvelles, 275 pour les travaux complé-

mentaires et 165 du chef des intérêts et des insuffisances de recettes. Le total de ces emprunts, destinés à suppléer à l'insuffisance du budget ordinaire en 1886, 1887, 1888 et 1889, s'élève à 2.588 millions, ce qui représente un déficit moyen de 645 millions pour chacune de ces quatre années. On voit donc que le calcul qui évalue de 550 à 600 millions le déficit prévu pour 1889 ne saurait être taxé de pessimisme.

CHAPITRE X

LES BUDGETS DE 1890 ET DE 1891

Peut-on espérer pour le budget de 1890 une issue plus favorable que pour celui de 1889? Ce serait aller au-devant d'une déception, car ce budget ne pourvoit à aucune des dépenses laissées en dehors du budget précédent. Accrus de 42 millions et portés au chiffre de 178 millions, les crédits accordés au Ministre de la guerre, au titre extraordinaire, devront en totalité être demandés à l'émission d'obligations sexennaires. Il en est de même des 58 millions nécessaires pour le service des garanties d'intérêts, des 55 millions destinés aux travaux complémentaires, et des 160 millions destinés aux travaux neufs et qui ont dû être empruntés par les compagnies pour le compte de l'État. Voici déjà, en dépit des réductions que la commission du budget avait fait subir aux propositions du Gouvernement, 451 millions à emprunter. Ajoutez-y 24.040.000 francs de fonds de concours, c'est-à-dire d'avances acceptées sous condition de remboursement ultérieur, et les subventions ordinaires pour les tramways, les chemins vicinaux, les constructions d'écoles, les lycées et établissements d'enseignement supérieur, et vous

reconnaîtrez sans peine qu'il sera dépensé en 1890, en dehors et en sus du budget ordinaire, au moins un demi-milliard.

Le Gouvernement avait fait diligence pour présenter de bonne heure le budget ordinaire. Il désirait que la session fût courte, de peur que les agitations parlementaires ne nuisissent au succès de l'Exposition. En outre, les élections générales devaient avoir lieu en automne, et il était indispensable que la loi de finances fût votée avant la séparation des Chambres. Le projet de budget fut déposé le 9 février 1889. M. Peytral s'était évertué à en faire disparaître tout ce qui était d'une nature controversable et pouvait faire renaître les discussions des années précédentes. Il n'y avait fait entrer, comme il le disait lui-même dans l'exposé des motifs, aucune disposition qui eût trait à l'assiette des prestations, à la répartition de la contribution personnelle-mobilière, autrement dit l'impôt sur le revenu, à la modification des droits de succession, enfin à la réforme de l'impôt sur les boissons. Les commissions spéciales, appelées à examiner ces divers projets, n'avaient point encore saisi la Chambre de leurs rapports; et ce retard servait d'excuse au Ministre vis-à-vis du parti radical. Disons tout de suite que le cabinet Floquet ayant été renversé sur la question de la revision, aucun des projets élaborés par M. Peytral ne fut mis en discussion.

Le Ministre caractérisait son œuvre dans les termes suivants : « La présentation de la loi de finances ne saurait être plus longtemps différée puisque le Parlement doit en achever la discussion avant

l'expiration de la législature. Nous avons cru devoir, dans ces conditions, nous borner à vous soumettre un budget qui pût être facilement et rapidement examiné ; nous nous sommes efforcés de l'établir dans des conditions se rapprochant autant que possible de celles dans lesquelles vous avez voté le budget de l'exercice précédent. » M. Peytral annonçait que l'achèvement très prochain de la nouvelle évaluation des propriétés bâties serait l'occasion d'un changement dans la contribution foncière, démentant ainsi les assurances données au Parlement et au pays, lors du premier crédit accordé pour cette opération, qu'il s'agissait d'arriver à une statistique plus exacte et non de préparer une augmentation d'impôt. Le Ministre reconnaissait, en même temps, que rien ne se pouvait faire avant le terme de l'opération. Quant aux recettes, elles avaient été correctement calculées d'après les résultats de 1888, sauf les augmentations qui devaient résulter des mesures fiscales votées dans les deux dernières sessions. Le Ministre n'avait, du reste, aucun intérêt à s'écarter de la règle traditionnelle, les recettes de 1888 ayant été un peu meilleures que celles des exercices précédents, et permettant même d'espérer, pour le budget ordinaire, un léger excédent.

En ce que regardait les dépenses, il avait été demandé à tous les départements ministériels de restreindre leurs demandes dans les limites des crédits accordés pour 1889, déduction faite des allocations spéciales qu'ils avaient obtenues pour participer à l'Exposition. La plupart des Ministres avaient déféré à cette demande, celui de l'instruction publique faisant

presque seul exception. Néanmoins, le budget comprenait 43.023.618 francs de dépenses qui n'avaient pas figuré au budget de 1889. L'origine en était dans la nécessité d'accroître chaque année les sommes destinées au service de la dette publique, en proportion des emprunts que l'État ne cessait de contracter, dans le développement des pensions de la guerre et de la marine, dans les votes parlementaires qui avaient augmenté l'effectif des troupes de terre et de mer et avaient unifié les soldes, dans les dépenses de construction et d'entretien des établissements universitaires, enfin dans la nécessité de rembourser des avances précédemment acceptées comme fonds de concours.

Cette augmentation de 43 millions dans le chiffre des dépenses était compensée, jusqu'à concurrence de 24 millions, par les réductions que les Ministres avaient consenties sur les crédits de leurs départements, et 24 millions de recettes nouvelles, provenant des récentes mesures fiscales, permettaient de mettre le budget en équilibre. En ce qui concernait le budget extraordinaire de la guerre, le Ministre proposait une combinaison d'emprunt qui fut écartée par la commission du budget.

Les conditions dans lesquelles le budget de 1890 avait été préparé rendaient facile la tâche de la commission qui fit preuve d'un zèle inusité. On a pu remarquer que, dans chacune des années qui ramenaient les élections générales, l'examen et la discussion du budget, au lieu de s'éterniser comme dans les années ordinaires, avaient été l'objet d'une diligence exemplaire. Le budget de 1890 ne fit point

exception à cette règle : le rapporteur général, M. Burdeau, déposa son rapport dès le 23 mars 1889, à la veille des vacances de Pâques; la discussion générale s'ouvrit, au retour des vacances, le 14 mai, et le budget fut promulgué le 18 juillet. Il avait été voté en dépenses à 3.046.020.874 francs et en recettes à 3.046.417.120 francs, soit avec un excédent de recettes de 396.246 francs. La commission n'avait apporté presque aucun changement aux propositions du Gouvernement : elle avait seulement été conduite à accroître d'environ dix millions les prévisions de recettes, pour essayer d'introduire dans le budget 15 millions de crédits supplémentaires, annoncés depuis la présentation de la loi de finances ; mais un nouveau crédit supplémentaire de 25 millions étant demandé par le Ministre de la guerre, la commission, désireuse de terminer son œuvre, laissa au Ministre des finances la faculté soit d'acquitter cette somme au détriment du crédit prévu sur le service de la dette, soit de se la procurer par une émission d'obligations. Elle ne voulut point entrer dans l'examen de la combinaison d'emprunt proposée par le Ministre pour restreindre les émissions d'obligations sexennaires; elle allégua que l'amortissement ou la consolidation des obligations sexennaires était une tâche qu'il fallait réserver à la prochaine Assemblée. Elle ne voulait point qu'au moment de comparaître devant les électeurs, la Chambre eût à porter la responsabilité d'un emprunt de consolidation, qui ne pouvait être inférieur à plusieurs centaines de millions. Cet emprunt était désormais reconnu indispensable par tout le monde; la crainte seule des électeurs le faisait ajourner.

La tâche que la commission du budget de 1890 avait déclinée incombait au Ministre des finances. M. Rouvier le comprit : aussi bien, il ne pouvait échapper à un financier aussi éclairé qu'il était impossible de laisser accumuler plus longtemps les obligations sexennaires; il en avait déjà été émis à l'échéance de 1896 ; irait-on ainsi jusqu'à la fin du siècle, chaque émission annuelle ajoutant au budget la charge des arrérages qu'elle exigeait? Suivant un mot qui avait été dit dans la précédente discussion du budget, il était devenu indispensable « d'endiguer les émissions ». Le Ministre des finances présenta donc simultanément à la Chambre, dans la séance du 22 février 1890, le projet de budget de 1891 et le projet d'un emprunt destiné à consolider en 3 0/0 perpétuel les obligations sexennaires en cours.

M. Rouvier faisait un choix entre les obligations : il ne tenait à consolider que les obligations qui avaient eu pour objet les dépenses extraordinaires et les dépenses de la guerre; il entendait laisser dans la circulation les obligations employées à solder les garanties d'intérêts dus aux compagnies de chemins de fer : celles-là il affectait de les considérer comme temporaires et comme une sorte de placement, puisque les garanties portaient intérêt et devaient finalement être remboursées. Nous examinerons plus loin si les chances de remboursement sont sérieuses. Par suite de l'élimination qu'il opérait, le Ministre des finances ne proposait la consolidation que d'environ 700 millions d'obligations sur 1.079.953.701 fr. émises ou dont l'émission était autorisée par des lois déjà votées.

Le type de rente choisi pour l'emprunt était le 3 0/0 perpétuel, et ce choix était forcé, le 4 1/2 étant voué à une conversion prochaine et l'amortissable ayant été condamné par l'expérience. On a bien mis en avant l'idée de créer un nouveau fonds, un 2 1/2 pour cent, en faisant valoir que ce fonds, s'il venait à monter, préparerait une conversion ultérieure du 3 0/0. C'est voir les choses de bien loin. Qu'un fonds d'État éloigné du pair se prête à de fréquents mouvements de bourse et serve d'aliment à la spéculation, cela n'est pas contestable; mais telle n'est pas la destination de nos fonds publics. Le père de famille qui a un placement à faire ne se préoccupe guère d'une plus-value possible sur la rente qu'il achète; il entend faire un placement à longue échéance, et il recherche par-dessus tout la sécurité et la fixité du revenu.

Il n'y a donc aucun intérêt sérieux à surcharger le capital de la dette d'au moins 200 millions, ce qui serait la conséquence inévitable de la substitution au 3 0/0 perpétuel d'un 2 1/2 qui devrait être émis aux environs de 79 francs.

Quelle sera la décision du Parlement, c'est ce qu'il est impossible de préjuger à l'heure actuelle, la commission du budget n'étant d'accord ni sur le chiffre ni sur les conditions du futur emprunt. Il est à regretter que le gouvernement n'ait pas eu assez d'autorité pour faire voter l'emprunt avant les vacances parlementaires; ces sortes d'opérations demandent à être conduites avec célérité et ne peuvent, sans dommage pour le crédit public, être longtemps débattues.

C'est en vain que l'on alléguerait que le 3 0/0 a été, depuis lors, l'objet d'une hausse notable. Chaque jour qui s'écoule ramène pour le Trésor ou des payements à faire ou des échéances à acquitter. Le Ministre des finances s'est donc trouvé, le 1er septembre, sous le coup d'une échéance de 80 millions en obligations sexennaires. Il n'a pas voulu les renouveler, espérant que le vote de l'emprunt couvrirait cette échéance et ferait profiter le Trésor de la différence entre l'intérêt de 4 0/0 qu'il aurait fallu payer pendant six années aux obligations renouvelées et l'intérêt de la même somme en 3 0/0 perpétuel. Il a donc fait usage de tous les fonds disponibles, et le compte courant du Trésor à la Banque s'est trouvé ramené de 262 millions à 146, c'est-à-dire 6 millions seulement au-dessus de l'avance gratuite de 140 millions que la Banque fait à l'État. Jamais Ministre des finances n'a été aussi près de voir le fond de sa caisse.

Il ne faut pas perdre de vue, d'ailleurs, que plus le 3 0/0 se rapproche du pair et plus les chances de déclassement augmentent. La tentation doit être grande pour les particuliers, pour les compagnies d'assurances, pour les sociétés de crédit de réaliser le bénéfice considérable qui leur est acquis. Il est notoire que des faits de ce genre se sont déjà produits et que la Bourse s'en est émue. Combien de placements de pères de famille représentent les rentes à l'achat desquelles les caisses d'épargne ont consacré 277 millions, sur le marché du comptant? Si l'on examine le portefeuille des compagnies d'assurances, on se convaincra que la proportion des fonds

publics qu'il contient n'a cessé de décroître depuis plusieurs années, qu'elle est aujourd'hui inférieure à 15 0/0, que la proportion des placements immobiliers est, au contraire, dans une progression considérable et constante.

Le point de départ de la hausse de nos fonds publics doit être cherché dans la disparition d'entreprises, comme le canal de Panama, qui enlevait chaque année plusieurs centaines de millions à l'épargne nationale, dans la chute du Comptoir d'escompte et dans la campagne insensée dirigée contre le Crédit foncier. Le public déconcerté n'a plus su quel emploi donner à ses économies. Les conversions opérées coup sur coup par la plupart des Gouvernements étrangers ont fait refluer en France des capitaux dont on ne considérait plus le placement comme suffisamment avantageux. Les rentes françaises ont bénéficié de la défaveur juste ou imméritée, qui atteignait les autres valeurs, et le mouvement de hausse a été accéléré et soutenu par l'emploi que le Ministre des finances a su faire des fonds des caisses d'épargne.

La présence constante sur le marché d'un acheteur au comptant, disposant de ressources considérables et toujours prêt à lever les titres qui lui étaient vendus, ne pouvait manquer d'exercer une influence irrésistible. Seulement, cette hausse forcée était une arme à deux tranchants. A mesure que le 3 0/0 s'élevait, entraînant les autres fonds à sa suite, les achats des caisses d'épargne les constituaient en perte, parce que l'intérêt des fonds qu'elles acquéraient tombait de plus en plus au-dessous de l'intérêt qu'elles sont obligées de servir aux déposants. De

là, pour le Gouvernement, la nécessité de remanier la législation des caisses d'épargne, afin d'obvier à ce grave inconvénient. Le Ministre des finances s'est donc vu contraint de déposer un autre projet de loi, dont la disposition essentielle est l'abaissement de l'intérêt servi aux déposants, en élargissant en même temps le cercle des valeurs que la Caisse des consignations est autorisée à acquérir, afin qu'elle puisse trouver plus facilement pour les fonds des déposants un emploi rémunérateur.

M. Rouvier n'a pas cru devoir toucher à la limite des dépôts que tous les bons esprits considèrent comme trop élevée. Il prétend que cette limitation nécessiterait ou un gros emprunt ou la mise sur le marché d'une quantité considérable de rentes. M. Rouvier est trop expert pour avoir cru lui-même à la solidité de cet argument. Il ne peut être question de ramener brusquement et d'un seul coup tous les dépôts à l'ancienne limite de mille francs ; mais une disposition législative, qui édicterait qu'à partir du 1er janvier 1891 les livrets inférieurs à mille francs et les nouveaux livrets ne pourraient dépasser le maximum de mille francs, ne pourrait causer aucune perturbation; et l'action des remboursements, qui s'élèvent annuellement à plus de cent millions, ferait rentrer graduellement les gros livrets dans la règle.

La Chambre n'a pas encore statué sur le projet de loi du Gouvernement; la commission du budget a émis la prétention monstrueuse de donner à la loi un effet rétroactif, d'appliquer immédiatement la réduction d'intérêts, et d'appliquer aux besoins du budget les millions que la Caisse des consignations devrait au-

trement prélever sur la réserve des caisses d'épargne pour couvrir l'insuffisance de ses recettes. C'était une confiscation pure et simple de la réserve, qui est, comme nous l'avons dit, la propriété collective de tous les déposants. La prétention de la commission est même moins admissible que celle de M. Rouvier, qui persiste à affirmer que le Gouvernement peut se désintéresser du sort des caisses d'épargne et qu'en cas de crise ou de liquidation, c'est le portefeuille des caisses d'épargne qui devrait faire tous les frais de l'opération nécessaire. Le Ministre des finances croit-il donc qu'il ne manquerait pas à tous ses devoirs si, se croisant les bras, il laissait la Caisse des consignations jeter sur la place un milliard ou 1.200 millions de rente amortissable et bouleverser le marché de nos fonds publics. M. Rouvier n'a pas cru devoir appliquer sa théorie à la liquidation du Comptoir d'escompte.

Il est une autre opération qui se rattachait également au budget et qui est entrée déjà dans le domaine des faits accomplis. Nous voulons parler de la transformation de la contribution foncière, en ce qui concerne les propriétés bâties. M. Peytral s'était borné, en 1889, à annoncer ce changement. M. Rouvier l'a exécuté. Il a séparé définitivement l'impôt sur la propriété bâtie de l'impôt sur la propriété rurale et il l'a transformé en impôt de quotité.

On sait qu'un impôt est dit de quotité, lorsque l'agent du fisc s'adresse à chaque particulier individuellement et réclame de lui une contribution déterminée d'après une règle uniforme pour tous. L'État se trouve face à face avec le citoyen. Un impôt

est dit de répartition lorsque l'État, au contraire, ne s'adresse pas directement au citoyen, ne s'occupe pas de lui, l'ignore en quelque sorte, mais s'adresse à la collectivité des citoyens pour lui réclamer en bloc une somme que cette collectivité répartit ensuite entre tous ses membres.

La contribution foncière avait été jusqu'ici un impôt de répartition. Le budget ordinaire de 1890 a fixé le principal de la contribution foncière à 118 millions et demi pour les propriétés non bâties et à 62 millions et demi pour la propriété bâtie. La loi du budget a réparti ces deux sommes entre tous les départements, c'est-à-dire qu'elle a déterminé en bloc la somme à fournir par chaque département.

A son tour, le conseil général a réparti cette somme entre tous les cantons du département, et le contingent cantonal a été réparti entre les communes par le conseil d'arrondissement. Ainsi fixé, le contingent communal est réparti entre les propriétaires de la commune par des citoyens supposés compétents et impartiaux, qualifiés de répartiteurs et désignés au choix du préfet par le conseil municipal. Cette dernière opération, qui est décisive, puisqu'elle aboutit à l'inscription de la cote de chacun, s'accomplit donc sous l'œil et sous le contrôle de tous.

D'après quelle base les Chambres répartissaient-elles entre tous les départements le principal de la contribution foncière? D'après la richesse présumée de chaque département, estimée suivant des évaluations déjà fort anciennes fournies par l'administration et remontant jusqu'à l'exécution du cadastre, œuvre hâtive et incomplète.

Si équitable qu'on se fût efforcé de rendre la répartition à son origine, elle avait cessé de l'être.

Depuis un demi-siècle, certaines régions ont vu leur prospérité et leur richesse s'accroître ; d'autres les ont vues décliner. Tandis que la moyenne de la contribution était pour l'ensemble des départements de 4.60 0/0 du revenu de la propriété foncière, une trentaine de départements se plaignaient que la contribution mise à leur charge représentât un *quantum* plus élevé de leur revenu foncier. Ils demandaient donc que leur contingent fut ramené à la moyenne générale. C'était la fameuse question de la péréquation de l'impôt foncier que ramenait chaque discussion du budget.

Il eût été fort équitable et très simple d'obtempérer à la demande de ces départements ; mais il en eût coûté onze ou douze millions au Trésor et, dans ce budget qui a consacré les millions par centaines à toutes sortes de folies, on n'a jamais pu trouver douze millions pour une œuvre de justice envers les populations rurales !

M. Rouvier a entrepris cette réforme, mais il en voulait mettre les frais à la charge des contribuables qu'il prétendait dégrever. Il ramenait le contingent de tous les départements à 3.97 0[0 de leur revenu présumé, à un taux inférieur à l'ancienne moyenne, en sorte que presque tous les départements pouvaient se flatter d'y gagner quelque peu. Mais qu'y gagnaient-ils ? Les quinze millions que le Trésor recevra en moins. Divisez cette somme entre la masse des contribuables et le dégrèvement par hectare paraîtra insignifiant. Qui devait faire

les frais de ces quinze millions ? L'État consentait à ne plus les prendre de la main droite, mais il entendait les recevoir de la main gauche. M. Rouvier les demandait à ces mêmes contribuables qu'il avait l'air d'avantager, et surtout à l'habitant des villes.

La propriété bâtie avait été, jusqu'ici, soumise au même régime que la propriété non bâtie ; l'impôt auquel elle était assujettie était un impôt de répartition; le contingent départemental était déterminé par la loi du budget comme pour la propriété non bâtie, et la répartition définitive avait lieu suivant le même mode. M. Rouvier proposait à la Chambre de décider que la propriété bâtie serait désormais soumise à un impôt de quotité, qu'il fixait à 4 0/0 de la valeur locative des immeubles, plus un agréable assortiment de centimes additionnels. Il attendait de ce changement un accroissement de recettes de 20 millions, il en appliquait 18 au dégrèvement de la propriété non bâtie et réservait deux millions pour la dépense d'un nouveau cadastre.

De longs débats se sont engagés dans les deux Chambres sur l'opportunité de substituer le régime de la quotité à celui de la répartition et on put croire un moment que le projet de M. Rouvier serait repoussé par le Sénat. Il n'en fut rien, cependant, et la loi nouvelle fut promulguée, le 12 août 1890, à temps pour servir de base aux délibérations des Conseils généraux. Un changement considérable y avait été introduit par la Chambre; celle-ci avait réduit à 3,20 pour cent du revenu l'impôt sur la propriété bâtie afin de le ramener au niveau de l'impôt sur la propriété non bâtie. Cette décision a eu pour consé-

quence de faire perdre au Ministre des finances l'accroissement de recettes qu'il avait attendu de son projet; et il ne recevait plus aucune compensation des 15.267.977 francs auxquels on avait fixé le dégrèvement à accorder à la propriété non bâtie.

Ce n'est là qu'un point de détail qui ne saurait affaiblir en rien l'équité du dégrèvement concédé; mais il est impossible de ne pas dire un mot des conséquences que peut avoir pour la propriété bâtie le changement qui vient de s'accomplir. Désormais, le propriétaire d'un immeuble quelconque, au lieu d'avoir en face de lui d'autres habitants de la même commune, propriétaires comme lui, avec lesquels il pourrait débattre le bien-fondé de son imposition, se trouvera en présence du percepteur qui lui dira : « Il a plu à l'administration d'estimer à tant la valeur locative de votre immeuble : payez-moi 3.20 0/0 de cette valeur. Vous prétendez que cette valeur est surfaite, que les loyers ont baissé autour de vous, que votre immeuble est inoccupé, qu'il est prêt à tomber en ruines ; cela ne me regarde pas, adressez-vous au conseil de préfecture. Il vous en coûtera passablement de papier timbré pour être renvoyé bredouille, suivant l'invariable habitude d'une juridiction administrative à qui ses chefs rappellent, tous les jours, que l'État a grand besoin d'argent, et qu'il ne faut pas diminuer les recettes du Trésor. »

Accroissement d'impôt et perte des garanties que lui donnait la législation antérieure, voilà quelles seront pour le propriétaire d'immeubles les conséquences de cette substitution de l'impôt de quotité à l'ancien

impôt de répartition. La contribution foncière pouvait être considérée comme à peu près invariable ; on ne pouvait y toucher qu'à la condition d'en augmenter le total, puis de répartir cette augmentation entre tous les départements. Une surélévation de quelque importance eût soulevé l'opposition de tous les propriétaires ruraux. C'était un jeu trop dangereux pour que le Gouvernement osât le tenter.

Aujourd'hui, on a séparé les deux natures de propriétés ; on a isolé le propriétaire d'immeubles et fait tomber la barricade de répartitions successives qui le protégeait contre la fiscalité administrative. On se plaignait au Ministre des finances que la contribution foncière manquât d'élasticité. Un impôt est dit élastique, lorsque le Gouvernement peut le faire varier à volonté, suivant ses besoins et ses visées. Les fabricants de sucre indigène en savent quelque chose. Voici l'impôt sur la propriété bâtie devenu élastique. Rien ne sera plus simple et plus commode, lorsqu'on aura besoin de quelques millions, que de porter de 3.20 à 4 ou même à 5 0/0 du revenu la quotité de l'impôt. La quotité actuelle est votée pour dix ans, mais de nombreux exemples nous ont appris que sous le régime actuel une loi de budget peut défaire ce qu'une loi précédente a fait. Ce qui arrive aux possesseurs de valeurs mobilières, dont l'impôt sera accru de 25 0/0, si la commission du budget a gain de cause, est un avertissement pour les propriétaires d'immeubles.

Le Parlement actuel a donc introduit dans nos lois un impôt direct sur le revenu, impôt d'une extension indéfinie et qui, dans un avenir prochain, ne peut

manquer de devenir un impôt progressif. Le conseil municipal de Paris n'en a-t-il pas fourni l'exemple?

Venons maintenant au budget proprement dit de 1891, qui n'a pas encore subi l'épreuve de la discussion parlementaire et ne peut, par conséquent, donner lieu qu'à des appréciations provisoires. M. Rouvier avait obtenu d'importantes concessions de M. de Freycinet, qui avait consenti à réduire à 130 millions pour 1891 l'acompte qu'il demandait sur le programme des dépenses militaires adopté par le Parlement en 1888. Grâce à ces concessions, M. Rouvier entreprit de tarir une des sources principales des continuels emprunts qui ont obéré le pays; il incorpora dans le budget ordinaire les crédits extraordinaires réclamés par M. de Freycinet. C'était une addition considérable aux dépenses; ce n'était pas la seule : les divers départements ministériels, mis à la portion congrue en 1889, demandaient pour les services administratifs des augmentions de crédits s'élevant ensemble à 14 millions. Enfin, il fallait pourvoir à l'exécution des diverses lois que le Parlement avait votées sans créer des ressources correspondantes aux dépenses qui en devaient résulter; telles étaient la loi du 17 juillet 1889 sur les traitements des instituteurs, la nouvelle loi militaire, la loi relative aux fortifications de nos grands ports, etc. Ces diverses mesures entraînaient un surcroît de dépenses de 57 millions. Le budget de 1891 devait donc supporter 200 millions de dépenses de plus que le budget de 1890.

Comment M. Rouvier faisait-il face à cet énorme

accroissement de dépenses ? Par une aggravation de l'impôt sur les sucres, en portant de 20 à 30 francs par hectolitre la taxe sur les excédents éventuels de fabrication qu'on désigne généralement sous le nom de *bonis* ; par un remaniement de la législation des patentes ; enfin, par l'élévation de 156 fr. 25 à 225 francs par hectolitre des droits sur l'alcool. Cette seule mesure devait procurer au Trésor 140 millions. En retour de cette charge considérable, le Ministre remaniait complètement les impôts sur les boissons ; il supprimait l'exercice, le droit de détail sur les vins, cidres, hydromels et poirés et le droit de circulation. Il restreignait à 10 litres d'alcool pur l'immunité accordée aux bouilleurs de cru. Enfin, l'équilibre du budget était obtenu à l'aide de 24 millions d'économies sur les crédits demandés par les divers ministères.

Tel était ce plan financier qui réalisait une amélioration de la plus haute importance en faisant disparaître le budget extraordinaire de la guerre et qui avait le mérite d'être simple et clair. La commission de la Chambre l'a bouleversé, en s'attaquant à la mesure fondamentale, l'élévation des droits sur l'alcool qu'elle veut ramener à 13 fr. 75 par hectolitre au lieu de 68 fr. 75. Bien qu'elle ait obtenu, d'accord avec le Gouvernement, 36 millions de réductions nouvelles sur les services administratifs : ces économies, grosses peut-être de nombreux crédits supplémentaires, étaient loin de combler le vide creusé dans le budget de M. Rouvier. La commission propose d'y suppléer par le produit de quelques impositions, non encore votées par les Chambres, mais en faveur desquelles

elle préjuge la décision parlementaire, et par une élévation de 25 0/0 du droit sur les valeurs mobilières qui serait porté de 3 à 4 0/0 du revenu.

Ce serait là une mesure injuste et impolitique : elle serait injuste puisqu'elle frapperait lourdement les détenteurs actuels de valeurs mobilières qui seraient doublement atteints par ce qu'ils subiraient une diminution notable de leur revenu et ne pourraient plus se défaire de leurs titres qu'en consentant à une perte sur le capital correspondante à l'aggravation de l'impôt, tandis que les acquéreurs futurs, profitant de cette diminution du capital, se trouveraient indemnes. Elle serait impolitique, parce qu'elle entraverait le mouvement qui a été créé par les conversions des autres États, et qui ramène en France une partie notable des fonds placés à l'étranger. L'émigration des capitaux français recommencerait le jour où les valeurs françaises, trop gravement atteintes par l'impôt, ne donneraient plus qu'un revenu sensiblement inférieur à celui qu'on pourrait s'assurer par l'acquisition de fonds d'États étrangers. Un supplément de produit de 16 millions serait-il une compensation suffisante d'aussi graves inconvénients?

Nous bornerons là ces observations parce qu'il est impossible de prévoir à quelles résolutions le Parlement s'arrêtera. Tout a été remis en question par le vote de la Chambre, qui a fait bénéficier les propriétaires d'immeubles des 18 millions destinés à compenser le dégrèvement accordé à la propriété rurale. Ces 18 millions tombent à la charge du budget : le Ministre et la commission se sont renvoyé

la tâche d'y pourvoir. On paraît s'être mis d'accord pour frapper les spécialités pharmaceutiques d'un impôt dont on s'exagère singulièrement le produit; mais l'équilibre budgétaire n'est pas encore rétabli.

Nous n'ajouterons qu'un mot. Le budget proposé par la commission s'élève à 3.182.529.152 francs. Il y faut ajouter le budget sur ressources spéciales qui monte à 445.571.556 francs et les budgets annexes qui s'élèvent à 100.387.936 francs, ce qui forme un total de 3.728.488.644 francs, à payer par les contribuables.

Mais ces 3.728 millions représentent-ils la totalité des charges qui vont peser sur le pays? Peut-on dire, avec M. Rouvier et avec la commission, que l'unité du budget est réalisée parce qu'on a fait rentrer les dépenses militaires dans le cadre des dépenses ordinaires? Loin que le budget représente la totalité des sacrifices imposés à la nation, la commission elle-même reconnaît qu'elle laisse en dehors du budget les constructions scolaires, les travaux relatifs aux ports et aux voies navigables à exécuter avec des fonds de secours qu'il faudra rembourser, les subventions annuelles aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways, enfin la garantie d'intérêt, aux compagnies de chemins de fer, les travaux exécutés par les compagnies au compte de l'État, les travaux complémentaires et le compte d'exploitation partielle. M. Henri Germain, membre de la commission, a évalué ces différentes dépenses à 340 millions, et avec sa logique ordinaire, il a demandé pourquoi on ne les faisait pas rentrer dans le budget. Le rapporteur général, au lieu d'invoquer la plus décisive

des raisons, l'impossibilité de trouver des ressources suffisantes, s'est évertué à démontrer que ces dépenses ne devaient pas figurer dans le budget. Sans discuter son argumentation, nous ferons remarquer qu'elle est au moins téméraire en ce qui concerne les garanties d'intérêt qui ont été inscrites au budget pendant une douzaine d'années jusqu'à ce que M. Sadi-Carnot, réduit aux expédients pour mettre en équilibre la loi de finances, les en ait fait sortir et les ait mises à la charge de l'emprunt.

Pour notre part, il nous est impossible de considérer comme la représentation exacte des charges du pays une loi de finances en dehors de laquelle on laisse tous les comptes spéciaux qu'on a créés à mesure que les ressources budgétaires sont devenues insuffisantes, toutes les anticipations qu'on a faites sur l'avenir en rejetant sur lui le poids des obligations qu'on renouvelait, enfin toutes les charges destinées à se prolonger pendant une longue période et à s'accroître progressivement, comme celles qui résultent des contrats de l'État avec les compagnies de chemins de fer. Si nous ajoutons aux 3,728 millions que nous avons détaillés plus haut les 340 millions résultant des calculs de M. Germain, nous avons pour total 4.068 millions, et c'est là, à notre avis, le chiffre réel des charges qui pèseront sur la France en 1891.

Comment les dépenses nationales sont-elles arrivées à ce chiffre de 4 milliards qui ne tardera pas à être dépassé de 200 millions, comme nous le démontrerons tout à l'heure ? C'est le résultat d'une gestion sans contrôle. Un parti s'est emparé de la direc-

tion des affaires et de la conduite des finances; il a administré, non pas au point de vue de l'intérêt général, mais à son profit exclusif. Il n'a pas voulu que le pays pût être éclairé sur la marche de ses affaires par un examen contradictoire. S'il n'a pas complètement fermé la bouche à ses adversaires, il a pris soin de les empêcher de rien voir, de rien vérifier en temps utile. De là le soin jaloux avec lequel tout député de l'opposition, même la plus modérée, a été systématiquement exclu de la commission du budget. On se souvient que le hasard d'un scrutin avait fait entrer Mgr Freppel dans la commission du budget. La majorité de la Chambre s'empressa de casser cette élection, et voici avec quel imprudent et brutal cynisme un membre de cette majorité, M. Pelletan, donnait l'explication de ce vote, dans une lettre adressée au prélat par la voie d'un journal :

« Un rapport, même provisoire, fait au nom du « budget, comporte nombre de confidences. L'admi« nistration des cultes aurait un peu dépendu de « vous pendant quelque temps. Vous auriez, à votre « gré, tenu, dans une certaine mesure, LES BUREAUX « DANS VOTRE MAIN. IL AURAIT FALLU VOUS MONTRER LES « DOSSIERS ET VOUS OUVRIR LES CARTONS. Un rapporteur « du budget est, dans une très large mesure, un « COLLABORATEUR REDOUTABLE du Ministre compétent. « Et l'on vous confiait cette mission, à vous, enne« mi avoué de la République (pour laquelle vous faites « des prières par profession... *Domine, salvam fac*...) « A vous, homme du métier (passez-moi l'expression), « et capable de lire entre les lignes ! CELA ÉTAIT « EXTRAORDINAIRE. »

Avec ce régime d'exclusion on est parvenu à faire payer à la France, en vingt ans, 72 milliards de dépenses budgétaires et à accroître la dette publique de plus de dix milliards. Les entraînements que subissait le Parlement se sont étendus aux départements dont les dépenses se sont élevées à 273 millions pour 1887, le dernier exercice pour lequel nous ayons des documents officiels. 41 départements étaient alors imposés de 5 à 10 centimes extraordinaires et 33 de 10 centimes 5 à 20 centimes; pour le surplus des départements, les centimes extraordinaires variaient de 20 à 39. Les dépenses communales, pour lesquelles nous avons les résultats de 1889, ont suivi une progression plus forte encore: le produit des octrois a fourni 283.706.268 francs, et les centimes 253.463.287 francs. La dépense, en laissant Paris en dehors, a donc dépassé un demi-milliard. Le nombre des communes imposées au-dessus de 100 centimes, c'est-à-dire dont les impôts sont plus que doublés par l'action des centimes, s'élève actuellement à 4.248, en augmentation sensible sur les exercices précédents. 11.095 communes ont été imposées de 51 à 100 centimes et 9.652 de 31 à 50 centimes. Il ne reste plus que 11.136 communes pour lesquelles les centimes extraordinaires n'atteignent pas le chiffre de 30 centimes, c'est-à-dire le tiers du principal de leurs contributions. On peut se rendre compte de la progression que les charges communales ont suivie en quelques années, en se reportant aux détails que nous avons donnés pour l'exercice 1885.

Quel a été sur la prospérité du pays l'effet de cette

effroyable consommation de capitaux? Le nombre des faillites qui, de 1882 à 1886, en l'espace de cinq années, s'était accru de 24 0/0, n'a point diminué. En 1887, dernière année pour laquelle les documents officiels aient été publiés, il a encore été de 8.126 et le passif dépassait sensiblement un demi-milliard. Quant à la propriété immobilière, les ventes judiciaires d'immeubles ont atteint, en 1887, le nombre de 30.229, en augmentation de 37 0/0 sur 1871. Les ventes sur saisies immobilières ont participé pour les trois quarts à cette augmentation trop significative. De 1871 à 1875, elles avaient été en moyenne de 7,240 par an; en 1887, elles ont atteint le nombre de 13,320, presque le double : preuve attristante des embarras de la propriété rurale.

LIVRE V

LE PRÉSENT ET L'AVENIR

CHAPITRE PREMIER

LA DETTE PUBLIQUE ET LE PROGRÈS DES DÉPENSES

Avant d'entrer dans l'examen de la situation que douze années d'une gestion imprudente et sans règle ont faite aux finances de notre pays, nous croyons devoir résumer en deux chiffres la part imputable dans cette situation à la Chambre dont les pouvoirs ont pris fin en octobre 1889. Le déficit des quatre budgets que cette Chambre a votés ne peut encore être établi rigoureusement, mais il ne saurait être inférieur à 2.300 millions. Cette Chambre a donc fidèlement suivi l'exemple de ses deux devancières, les législatures de 1878 et de 1881, dont chacune a créé un déficit de 2 milliards 1/2 à 3 milliards : elle a donc pris une part égale à l'accroissement de 300 millions qui s'est produit dans les charges annuelles de la dette publique.

Il était impossible, en effet, que la succession ininterrompue de déficits que nous avons enregistrée

n'aboutît pas à un accroissement de la dette. Comment s'expliquerait-on autrement le développement effrayant de cette dette, qui laisse loin derrière elle celle de tous les grands États des deux mondes ? Il n'est peut-être pas inutile d'en établir avec précision le chiffre actuel. La dette consolidée, qui ne comprend plus que deux fonds : le 4 1/2, inconvertible jusqu'en août 1894, et le 3 0/0, s'élève en capital à près de 22 milliards, et en intérêts à 739 millions 1/2. La dette amortissable, dont la création a eu surtout pour objet de consolider les emprunts faits pour couvrir les crédits extraordinaires, représente actuellement un capital de 4 milliards, qui va s'atténuer annuellement de 83 millions par le jeu de l'amortissement, et dont le service exige un peu moins de 140 millions. A ces 26 milliards, il convient d'ajouter 1 milliard pour la dette flottante proprement dite, un 1/2 milliard pour les cautionnements dont le Trésor est responsable et pour les avances de la Banque de France; 2 milliards pour le capital des annuités de toute nature dont le service est imposé au Trésor en dehors des conventions de 1883, et enfin 900 millions d'obligations déjà émises pour les dépenses extrabudgétaires.

On arrive ainsi à un chiffre de 30 milliards 1/2, qu'il faudrait augmenter d'un peu plus de 2 milliards si l'on voulait comprendre dans la dette publique le capital représentatif de la dette viagère, c'est-à-dire des pensions que l'État sert à ses anciens serviteurs; mais ce capital ne pouvant jamais devenir exigible, il est préférable de le laisser en dehors du compte et de s'en tenir au chiffre déjà formidable de 30 mil-

liards. En revanche, pour avoir une complète mesure du fardeau qui pèse sur la nation, il convient de rapprocher de cette dette nationale dont le service a absorbé, en 1889, une somme de 1.300 millions, le montant de la dette communale et départementale dont les chiffres officiels ont été récemment publiés par le ministère de l'intérieur. La dette des communes s'élève à 3.020 millions, dont 1.075 millions empruntés au Crédit foncier, et la dette des départements à 496 millions. Ni le budget de l'Italie, ni celui de l'Espagne, ni même celui de l'Autriche-Hongrie n'atteignent, comme dépense totale, au fardeau que cette dette de 34 milliards impose au contribuable français.

Ce développement de la dette publique devait inévitablement avoir sa répercussion sur le budget ordinaire. Le service de la dette, y compris la dotation des pouvoirs publics, figurait au budget de 1870 pour 506 millions : en 1876, les emprunts contractés pour la libération du territoire, pour les indemnités de toute nature payées par l'État, en un mot pour couvrir toutes les charges provenant de la guerre contre l'Allemagne, avaient fait monter ce crédit à 1.015 millions, soit au double : il est inscrit au budget de 1889 pour 1.306 millions et à celui de 1891 pour 1.293.127.883, francs malgré l'économie de 48 millions réalisée par deux conversions. C'est une surchage d'environ 300 millions par an, imputable au régime actuel, et dont il ne peut rejeter la responsabilité sur les anciens gouvernements, comme le font volontiers des orateurs sans bonne foi. Mais cette surcharge annuelle de 300 millions, pour le seul service de la

dette, est loin de représenter ce que les conceptions chimériques, les folles entreprises, les prodigalités et le fanatisme antireligieux de nos gouvernants ont coûté au pays.

En 1876, les dépenses publiques se sont élevées en totalité à 3.091.836.735 francs, et les recettes ont été de 3.190 millions, présentant ainsi un excédent disponible de 98 millions. Or cette dépense, à peine supérieure de 60 millions au seul budget ordinaire de 1890, comprenait le budget ordinaire et le budget sur ressources spéciales, tous les accroissements de crédits rendus nécessaires par les désastres de 1870, et, de plus, 150 millions affectés spécialement à l'amortissement.

Les comptes généraux des finances vont nous dire quelle progression rapide les dépenses ont suivie. En 1881, la dépense totale s'est élevée à 4.060 millions ; elle a donc dépassé de 968 millions la dépense de 1876, bien que les 150 millions d'amortissement eussent disparu du budget. Pour l'exercice 1882, la dépense totale a été de 4.154 millions, dépassant de 94 millions celle de l'exercice précédent. Nouveau progrès en 1883 : la dépense totale atteint 4.190 millions; et le remboursement des obligations sexennaires, à leur échéance, est mis en question. C'est alors que M. Tirard jeta le fameux cri d'alarme qui troubla si profondément la béate quiétude de nos gouvernants. Un mouvement décroissant sembla se produire dans les dépenses, grâce au système des caisses, qui permettait d'en dissimuler une partie en les rejetant en dehors du budget et en les soustrayant au contrôle de la Cour des comptes. En 1884, la dé-

pense totale n'est plus que de 4.024 millions, et en 1885 elle serait descendue à 3.686 millions, si l'on pouvait s'en rapporter aux chiffres du budget; mais le compte général des finances constate une dépense effective de 3.943 millions, supérieure de 852 millions à celle de 1876. Pour les années 1886, 1887 et 1888, nous n'avons plus que les chiffres des budgets votés par les Chambres; mais, en ajoutant au budget ordinaire le budget extraordinaire et les crédits supplémentaires votés ou demandés, on arrive à une dépense qui oscille entre 3.900 millions et 4.100 millions. Pour 1889, le budget ordinaire et le budget sur ressources spéciales ont été prévus ensemble à 3.450 millions : les 550 millions de dépenses extra-budgétaires que nous avons énumérées portent la dépense totale à 4 milliards. La commission actuelle des finances propose de fixer le budget ordinaire de 1891 à 3.182.529.152 francs, les budgets annexes à 100.387.936 francs et le budget sur ressources spéciales à 445.571.556 francs, sans les dépenses extra-budgétaires qui approcheront d'un demi-milliard.

Au cours de la discussion du budget de 1889, il a été fait divers calculs pour évaluer la progression que les dépenses avaient suivie de 1878 à 1889. M. Tirard, lorsqu'il était Ministre des finances et responsable, à ce titre, de l'équilibre du budget, avait qualifié de politique du délire la fièvre de dépense qui s'était emparée du Gouvernement et des Chambres, et dont on vient de voir les résultats. En décembre 1888, comme président de la commission des finances du Sénat, il s'est fait, devant cette

assemblée, l'apologiste de cette politique, si sévèrement jugée par lui; il a défendu la multiplication hâtive des chemins de fer improductifs, et il a glorifié les prodigalités dont l'instruction primaire a été le prétexte; mais, arrivé à la question des dépenses, il a reconnu qu'elles s'étaient accrues de 450 millions dans cette période de dix années, pour le seul budget ordinaire.

Le rapporteur du Sénat, M. Boulanger, tout en soutenant la même thèse que M. Tirard, admettait un accroissemant d'un demi-milliard; mais il ne tenait pas compte des 48 millions dont les conversions ont allégé le service de la dette et qui ont été appliquées à d'autres dépenses, et il laissait en dehors les garanties d'intérêt. Les orateurs de l'opposition concluaient à une augmentation de 848 ou de 868 millions. M. Amagat, qui avait pris pour termes de comparaison les budgets de 1878 et de 1889, arrivait au chiffre de 818 millions; mais il faisait remarquer que le premier de ces budgets renfermait 150 millions pour l'amortissement, et supportait pour le service de la dette les 48 millions supprimés par les conversions ; il en concluait que l'écart réel entre les dépenses des deux exercices était de plus de 1 milliard.

Le seul progrès du budget ordinaire, en éliminant toutes les dépenses auxquelles il est pourvu autrement que par l'impôt, a suffi pour absorber et au delà toutes les plus-values qui ont pu se produire, et le rendement de toutes les impositions nouvelles et de toutes les surtaxes dont la fiscalité officielle a pu s'ingénier. Pour s'en tenir à l'œuvre de la der-

nière législature, le budget ordinaire de 1887 présente une augmentation de 26 millions sur celui de 1886; pour 1888, l'augmentation est de 18 millions; elle est de 35 millions pour 1889 et de 25 millions pour 1890. Ainsi donc, indépendamment des emprunts directs et indirects qu'il a fallu contracter, le budget ordinaire s'est accru de 104 millions en quatre années, et l'équilibre apparent de ce budget n'a été maintenu qu'au détriment de l'amortissement des obligations sexennaires qu'on a réduit d'année en année, à mesure que les dépenses croissaient, jusqu'au chiffre dérisoire de 5.800.000 francs pour 1889.

Personne ne peut se faire illusion au point de croire que cette progression constante du budget ordinaire soit à la veille de s'arrêter. Sans faire entrer en compte les charges nouvelles qui pourront résulter du projet de loi sur les traitements des instituteurs, récemment voté, la seule application des lois de 1881 et de 1886 sur l'enseignement primaire doit entraîner graduellement, de l'aveu de l'administration, un accroissement de dépenses de 71 millions, qui portera à 206 millions les crédits du ministère de l'instruction publique. L'application de la loi sur le recrutement militaire, qui supprime la division du contingent en deux parties et fait passer les classes tout entières sous les drapeaux, aura pour conséquence un supplément de dépenses que les calculs les plus modérés évaluent à 24 millions, mais qui dépassera certainement ce chiffre. Le développement régulier des arrérages que le Trésor doit servir sur les sommes dont il devient débiteur vis-à-vis des compagnies amène chaque année une augmentation

correspondante dans le service de la dette. Enfin, l'accroissement de la dette flottante, dont le chiffre présent inspire des inquiétudes que M. Peytral, Ministre des finances dans le cabinet Floquet, n'avait pas dissimulées à la commission du budget, nécessite à bref délai un emprunt de consolidation de 800 millions à 1 milliard, dont les arrérages devront s'ajouter aux charges permanentes du Trésor, et trouver place dans le budget ordinaire. De ce chef, il y a donc lieu de prévoir, dans un temps plus ou moins rapproché, une addition d'environ 150 millions aux dépenses actuelles de ce budget.

On n'aperçoit point les ressources nouvelles qui pourront couvrir ces charges imminentes. Les économies obtenues au moyen des conversions, et le produit qu'on attendait des lois des 27 mai et 4 juillet 1887 sur les sucres indigènes, ont été immédiatement absorbés. Les projets élaborés par M. Peytral, et auxquels le Parlement et l'opinion firent un si mauvais accueil, visaient surtout des transformations dans l'assiette de divers impôts; et ce Ministre se défendait vivement d'avoir voulu rien ajouter aux charges des contribuables. Ces projets ont été répudiés par le Ministre actuel, et l'approche des élections générales donnait la certitude qu'aucune proposition d'impôt ne figurerait dans le budget de 1890. Il va falloir pourtant finir par s'incliner devant une inexorable nécessité. Pas un homme sérieux ne peut attendre de simples économies le rétablissement de nos finances. M. Peytral a déclaré franchement à la Chambre, pour justifier son premier projet de budget pour 1889, qu'il était impossible de conserver

un amortissement quelconque sans recourir à des créations d'impôts. Au Sénat, où les préoccupations électorales sont moins impérieuses qu'à la Chambre, des partisans peu suspects du régime actuel, M. Hugot, M. Loubet, M. Boulanger, rapporteur général du budget, se sont élevés, dans ces dernières années, contre toute addition aux dépenses actuelles, et surtout contre la continuation des emprunts à découvert par lesquels on pourvoit aux dépenses extra-budgétaires. Tous demandent que les emprunts soient désormais gagés : or il n'y a qu'un seul moyen de gager un emprunt, c'est d'affecter à le servir une recette effective, et, dans le délabrement où nos finances sont tombées, un supplément de recettes ne peut plus être attendu que d'un supplément d'impôts. Que les contribuables se tiennent donc pour avertis.

Nous ne saurions quitter ce sujet sans dire un mot des obligations à court terme qui sont l'unique moyen de payer les dépenses pour lesquelles aucun crédit n'est inscrit au budget ordinaire. Nous avons vu précédemment que la création des premières obligations sexennaires se justifiait par l'existence, au budget, d'un crédit de 150 millions, affecté d'une manière toute spéciale à l'amortissement, et qui devait devenir libre après le dernier remboursement à faire à la Banque de France, c'est-à-dire dans un espace de moins de six années. C'était une anticipation sur l'avenir; mais on était en présence d'une ressource certaine. Ce crédit de 150 millions a d'abord été réduit à 100 millions, puis il n'a pas tardé à être à peu près complètement détourné de son af-

fectation ; il en subsiste à peine un vestige : 11 millions en 1887, 5 millions 1/2 en 1889 : pour 1890, la commission de la Chambre se flattait de le relever à 24 millions au lieu de 12 que proposait le Gouvernement ; mais les ressources auxquelles elle voulait donner cette destination sont d'une réalisation problématique.

Malgré la disparition presque complète du crédit d'amortissement, on a continué les émissions d'obligations qui ne constituent plus aujourd'hui que des emprunts à découvert, sans gage d'aucune sorte que la foi publique, sans provision ni actuelle ni prochaine pour le remboursement. Elles sont devenues un détestable instrument de trésorerie : elles n'offrent point un de ces placements à longue échéance qu'une partie du public recherche ; elles coûtent plus cher que les bons du Trésor ; elles menacent de grever indéfiniment le budget par l'habitude qu'on a prise de les renouveler, et cette facilité de renouvellement est une incitation permanente à la dépense pour les Chambres et le Gouvernement.

La preuve en est dans le développement qu'elles n'ont cessé de prendre. Il y en avait en circulation pour 515 millions au 31 décembre 1887 ; les émissions faites ou à faire en 1888 et 1889 pour le budget extraordinaire de la guerre, pour le service de la garantie d'intérêts et pour le renouvellement des obligations échues et non remboursées, ont porté ce chiffre à 944 millions, sans compter quelques menues dépenses et sans ce que l'avenir réserve. On a déjà vu que le programme de dépenses militaires accepté en principe par la Chambre exigera encore

un demi-milliard. De pareils chiffres sont fort inquiétants pour l'avenir du budget.

M. Peytral ne l'avait pas caché à la Chambre dans la discussion de la loi de finances de 1889, et, au moment de quitter le pouvoir, il a exprimé dans les termes les plus énergiques à la commission du budget de 1890 les appréhensions que lui causait la perspective d'avoir en circulation 1,100 millions d'obligations sexennaires sans un centime à mettre en regard de cette dette à courte échéance. Il aurait voulu la retenir au-dessous du milliard. Dans ce dessein, il avait proposé, pour 1889, de faire face aux 84 millions du budget extraordinaire de la guerre, qui n'étaient pas couverts par des reliquats d'emprunts, au moyen de bons du Trésor indéfiniment renouvelés, espérant que le ministère de la guerre n'épuiserait pas le crédit ouvert et que l'amélioration des recettes restreindrait encore l'émission à faire. Ce système fut écarté comme sujet à trop d'inconvénients. M. Peytral proposa alors, pour le budget de 1890, de subvenir aux dépenses extraordinaires de la guerre, non plus avec des obligations du type ordinaire, mais avec des obligations de vingt-deux ans de durée qui auraient dégagé les prochains budgets et auraient porté avec elles leur amortissement. Cette proposition fut écartée par la commission du budget, qui préféra continuer l'émission des obligations sexennaires, voulant laisser le champ libre aux combinaisons dont on prêtait le projet au nouveau Ministre des finances, qu'il s'agit d'un emprunt ou d'une conversion facultative de ce qui subsiste de rente 4 1/2 0/0.

A quelque combinaison que le Gouvernement

s'arrête, il est indispensable d'aviser, parce qu'en raison des crédits promis au département de la guerre et du service de la garantie d'intérêts, les échéances annuelles d'obligations vont dépasser de beaucoup le chiffre de 100 millions. L'exercice 1888 a préparé, pour 1894, une charge supérieure à 160 millions. En 1889, on renouvellera 86 millions d'obligations échues et impayées ; on en émettra 86 millions pour le budget de la guerre et 75 millions pour les garanties d'intérêts, soit en tout 247 millions à échéance de 1895. En 1890, même en prenant au sérieux l'amortissement de 24 millions découvert par la commission du budget, il faudra encore renouveller 76 millions d'obligations, en émettre 180 millions pour le ministère de la guerre et 69 millions pour les garanties d'intérêts, soit une charge totale de 325 millions pour le budget de 1896. Ces chiffres ne suffisent-ils pas à démontrer l'indispensable et urgente nécessité d'éteindre ou de consolider par un emprunt la plus grande partie, sinon la totalité des obligations en circulation?

On doit féliciter M. Rouvier d'avoir reconnu cette nécessité; mais elle lui impose la lourde tâche de trouver des ressources nouvelles et permanentes pour faire face aux arrérages du futur emprunt. L'ensemble de la dette s'en trouvera accru en capital et en intérêts. Ce qui est regrettable, c'est que les émissions d'obligations devront continuer pour les services demeurés en dehors du budget ordinaire; on n'obtiendra qu'un soulagement momentané, et un nouvel emprunt sera indispensable au bout de quelques années.

Nous arrivons maintenant à un ordre de dépenses et à un mode d'emprunt sur lesquels, jusqu'ici, l'attention du public et du Parlement ne s'est pas suffisamment arrêtée, et qui, par une addition annuelle à la dette, ne tarderont pas à faire peser sur le budget une charge assez considérable.

L'amélioration des voies navigables et des ports formait la seconde partie du grand plan de travaux publics. La dépense avait été, d'abord, évaluée à 2 milliards 1/2 : quand la pénurie d'argent commença à se faire sentir, le programme fut revisé, et la dépense, dont une partie notable était déjà effectuée, fut ramenée à 1 milliard 34 millions. Au commencement de 1888, les dépenses à faire sur le programme réduit s'élevaient encore à 372 millions, les crédits inscrits au budget ordinaire ayant été péniblement maintenus à une quinzaine de millions pour la France et l'Algérie. Cet affaiblissement des crédits, qui menaçait de prolonger singulièrement la durée des travaux commencés et même de faire ajourner indéfiniment certaines entreprises, a alarmé les localités intéressées. Pour obtenir un tour de faveur, les municipalités et les Chambres de commerce ont offert à l'administration de contribuer à la dépense pour partie, et de prêter le surplus des sommes nécessaires à un taux très modéré, quelques-unes même sans intérêts.

Comment repousser des gens qui vous apportent de l'argent ? Beaucoup de ces offres ont été agréées. Le Gouvernement et les Chambres se sont engagés de plus en plus dans cette voie sans se rendre compte du danger qu'elle recélait pour les

finances publiques. Chacun des projets de loi qui accepte une offre de fonds de concours se présente isolément : la somme offerte est limitée, l'annuité qui sera nécessaire pour le remboursement paraît de peu d'importance auprès d'un budget de 3 milliards : il s'agit d'une œuvre utile et qui donnera satisfaction à un département ou à une ville. Le projet de loi est voté sans observation, à un début de séance, et une nouvelle dette est créée. On ne peut contester, en effet, que ces acceptations de fonds de concours ne soient de véritables emprunts de la part du Gouvernement. Si, envisagés isolément, ils paraissent d'une médiocre importance, réunis, ils atteignent un chiffre notable; et l'amortissement, étant réparti sur une période peu étendue, est assez onéreux. La dette ainsi contractée par le Gouvernement s'élevait, au 31 décembre 1888, à 70.984.570 francs : elle s'accroîtra de 25 millions par an si on persiste dans les errements des dernières années. Il paraît difficile qu'il en soit autrement, car l'administration des travaux publics a déjà accepté en principe des offres pour un chiffre de 160 millions, et la plupart des projets de loi destinés à les sanctionner sont déjà déposés.

La marche de l'annuité de remboursement fera mieux voir que tous les raisonnements sur quelle pente glissante le Parlement s'est engagé, en se laissant séduire par cette apparente facilité de faire des travaux sans bourse délier. La première annuité, celle qui figurait au budget de 1885, était seulement de 118.667 francs : elle est déjà de 5.098.795 francs en 1889 : elle est inscrite au budget

de 1890 pour 7.883.626 francs, mais dès 1891 elle atteindra 13 millions et elle oscillera entre 13 et 15 millions jusqu'en 1906, en supposant que ce système d'emprunt indirect ne prenne pas plus d'extension. Si l'on rapproche le chiffre que l'annuité va atteindre du crédit inscrit au budget ordinaire pour les travaux des ports et qui s'élève à peine à 12 millions depuis plusieurs années, on se demande comment l'administration pourra faire face aux deux dépenses à la fois, et s'il ne faudra pas renoncer à tout travail dans la majorité de nos ports pour satisfaire aux engagements pris vis-à-vis de quelques localités privilégiées. Déjà pour ce qui concerne les ports algériens (car le même système a été appliqué en Algérie), l'annuité de remboursement est plus considérable que le crédit budgétaire; mais ici le champ de la dépense est plus restreint. L'annuité ne dépassera pas 1.100.000 francs, elle décroîtra à partir de 1891, et cette dette sera éteinte en 1900.

On croit peut-être que nous avons épuisé tous les modes d'emprunt auxquels le Gouvernement a eu recours. On se tromperait : il en est encore un qu'il est opportun de signaler. Après avoir vidé les caisses d'épargne, en remplaçant par du papier l'argent qui s'y trouvait, le Gouvernement s'est interdit par une loi d'emprunter plus de 100 millions à la Caisse des consignations sur les fonds des déposants; mais on se déshabitue malaisément de puiser dans une caisse où l'argent ne manque jamais. Le Parlement s'étant avisé d'augmenter, par une loi du 18 août 1881, les pensions des militaires et des marins déjà retraités sans prendre la peine de faire les fonds pour subve-

nir à ce surcroît de dépense, le Gouvernement s'est adressé à la Caisse des consignations et lui a demandé de payer ces suppléments de pensions avec l'argent que le public lui apporte.

C'est un emprunt, et même un double emprunt, car l'annuité de 9.325.000 francs inscrite au budget de 1891 pour rembourser la Caisse n'équivaut ni au capital que la Caisse paie chaque année, ni à l'intérêt de ce capital : seulement, par l'effet des extinctions successives, la proportion actuelle se renversera graduellement, et au bout d'une période suffisamment prolongée, la Caisse des consignations se trouvera indemne. Ce procédé d'emprunt est ingénieux ; mais pour le pratiquer il faut avoir devant soi des prêteurs qui aient la vie dure et qui ne puissent débattre les conditions de leurs prêts. Il est à craindre qu'on ne soit tenté d'y recourir de nouveau. Si les auteurs d'amendements qui ont demandé des augmentations de pensions pour diverses catégories de retraités, au lieu de provoquer l'inscription au budget d'un surcroît de crédit, avaient proposé une nouvelle application du système adopté en 1881, peut-être auraient-ils eu gain de cause, parce que la Chambre ne se serait rendu un compte exact ni de l'importance du capital à emprunter, ni de la durée du sacrifice à faire pour l'amortir : elle n'aurait considéré que le chiffre de l'annuité à servir.

Le Gouvernement, d'ailleurs, a frappé une seconde fois à la porte de la Caisse des dépôts et consignations, quand il a décidé de se rendre maître des lignes téléphoniques, et de créer avec elles un nouveau monopole exploité au compte de l'État. Il fallait,

d'abord, exproprier les lignes existantes et trouver de l'argent pour payer les indemnités à prévoir. Dix millions ont été demandés à la Caisse des consignations, dans la pensée que ce prêt serait amorti au moyen d'une annuité à inscrire au budget ordinaire : c'était une nouvelle addition à la dette pour le capital emprunté et aux charges budgétaires pour le service de l'amortissement. Il fallait, en outre, pourvoir par des crédits aux dépenses d'exploitation et de développement des lignes téléphoniques. L'établissement, même d'une apparence d'équilibre budgétaire, devenant de plus en plus difficile, on a voulu échapper à la nécessité de faire figurer au budget ordinaire les dépenses nécessitées par le fonctionnement des téléphones, et on a imaginé de faire sortir temporairement ces dépenses du budget général et de constituer pour le réseau téléphonique un budget annexe, dont les recettes et les dépenses seront centralisées entre les mains d'un agent comptable spécial. L'excédent des recettes, s'il s'en produit, qui serait constaté en clôture d'exercice ne profitera pas au Trésor : il devra être appliqué à éteindre la dette contractée envers la Caisse des consignations. Cette dette éteinte, le service des téléphones rentrera, en recettes et en dépenses, au budget général. Tel est le système adopté par le Gouvernement et auquel la commission du budget de 1891 s'est ralliée avec empressement.

La commission semble croire que le remboursement des dix millions en capital et intérêts sera l'affaire d'un petit nombre d'années; mais elle oublie que les excédents de recettes sont également applicables

au développement du réseau et à l'amélioration du matériel. Or, comme aucune disposition législative ne détermine la quotité du remboursement à opérer annuellement, et même n'impose l'obligation d'un remboursement quelconque, il est à craindre que les fantaisies administratives et les exigences locales n'absorbent toutes les sommes disponibles, et que l'existence de cette petite dette ne se prolonge au delà de toute prévision.

A tous les monopoles qu'il exerce déjà, le Gouvernement a voulu joindre celui de la fabrication et de la vente des allumettes, qu'il aurait dû restituer à l'industrie privée. Ici encore il y avait à opérer des expropriations et des rachats de matières premières. Le Ministre des finances avait compté faire face à ces dépenses avec les produits du nouveau monopole qu'il avait évalués à 25.500.000 francs pour 1890 et à 26.500.000 francs pour 1891, mais une grande déception l'attendait. Le produit de la vente des allumettes, pour les huit premiers mois de 1890, aurait dû s'élever aux deux tiers des prévisions, soit à 15.200.000 fr., les documents officiels constatent qu'il n'a été que de 5.671.000 francs. Le déficit est donc déjà de 9.529.000 francs et paraît devoir être d'environ 15 millions pour l'année entière. C'est le sort ordinaire de l'État de payer plus cher et de faire moins bien que les particuliers. Il est probable que les fonctionnaires richement galonnés qui président actuellement à la fabrication des allumettes apportent moins de soin que la compagnie financière à réduire les frais généraux et à faire des marchés de bois avantageux; et que la surveillance à exercer sur la contrebande étrangère

et sur les fabriques clandestines est moins active et moins assidue depuis qu'elle n'a plus le stimulant de l'intérêt privé. Comment le Ministre des finances obviera-t-il à un mécompte qu'il éprouve pour 1890 et qu'il doit appréhender pour 1891 ? Laissera-t-il le déficit du budget ordinaire s'accroître de toute la perte subie sur les allumettes ou, sous le prétexte qu'un avenir prochain ne peut manquer de combler les insuffisances du passé, s'adressera-t-il, cette fois encore, à la Caisse des dépôts et consignations?

CHAPITRE II

LES PENSIONS ET LES FONCTIONNAIRES

Quelles sont les causes dont l'action, en quelque sorte automatique, élève d'année en année le chiffre des dépenses, et ne permet ni un retour en arrière, ni même un simple temps d'arrêt? Quels sont les engagements, dont l'exécution impose au pays des charges auxquelles il ne peut plus se soustraire, et à qui incombe la responsabilité de ces engagements ? La réponse à ces questions nécessite de fréquents retours sur le passé : elle est la partie la plus ardue de la tâche que nous nous sommes assignée.

Les pensions sont la première cause que nous voulions examiner, bien que nous nous soyons expliqué antérieurement sur ce sujet. Le fardeau qu'elles imposent au Trésor devient de plus en plus lourd et, dès 1887, il préoccupait sérieusement les commissions de la Chambre et du Sénat. Le crédit inscrit au budget de 1888 était de 200 millions : il a été élevé à 217 millions dans le budget de 1889, et le Ministre des finances a demandé pour 1890 un crédit de 220.496.626 francs, soit une nouvelle augmentation de 3 millions 1/2. Les choses n'en demeureront pas

là, car la Chambre a adopté le principe de l'unification des retraites militaires en faveur des sous-officiers, caporaux, soldats et assimilés, retraités avant la loi du 18 août 1881, et a décidé qu'ils jouiraient des avantages accordés par cette loi. L'unification devrait se faire en trois années ; elle entraînera une dépense évaluée au minimum à 12 millions, et comme le premier crédit demandé est seulement de 2 millions, on a en perspective une nouvelle dépense de 10 millions. Les officiers retraités sollicitent depuis longtemps la même faveur, et il n'y a aucune raison valable pour la leur refuser, du moment qu'on entre dans la voie de la rétroactivité; puis viendra le tour des pensions de la marine, puisque les armées de terre et de mer ont toujours été traitées sur le même pied.

L'extension qu'il faudra donner aux cadres de l'armée en conséquence de la future loi sur le recrutement entraînera, dans l'avenir, une augmentation correspondante dans le chiffre des pensions. Ainsi s'accélérera encore la progression déjà trop rapide de cette cause de dépenses. Voici quelle a été cette progression depuis 1869 pour les pensions de l'armée de terre :

1869..............	55.136.000 francs.
1875..............	62.613.000 —
1879..............	67.045.000 —
1887..............	87.359.000 —
1891..............	92.650.000 —

La dépense est donc aujourd'hui plus que double de ce qu'elle était en 1869, c'est-à-dire avant la

guerre. On remarquera surtout l'augmentation de 20 millions qui s'est produite de 1879 à 1887, plus forte de 3 millions que celle qui a eu lieu de 1869 à 1875 et qui s'expliquait par le fait de la guerre franco-allemande. Dans la seconde période, les causes actives ont été l'accroissement de nos forces militaires, et la libéralité avec laquelle, en 1881, le Parlement a élevé le chiffre de toutes les pensions.

Les mêmes causes ont exercé la même action sur les pensions de la marine, qui ont été successivement portées aux chiffres suivants :

1869	11.470.000	francs
1875	14.822.000	—
1879	16.058.000	—
1887	27.949.000	—
1889	31.500.000	—
1891	33.400.000	—

Ici, la dépense a triplé en vingt ans. La loi qui a accru notablement le chiffre des pensions y a beaucoup contribué, mais la politique coloniale y est bien pour quelque chose. Le relèvement des pensions ne produira son effet que graduellement, à mesure que les officiers de terre et de mer actuellement en activité arriveront à l'âge de la retraite et profiteront des nouveaux tarifs. Il faut donc s'attendre à voir les crédits croître régulièrement, pendant un certain nombre d'années, de 2 millions pour la marine et 5 à 6 millions pour la guerre, sans préjudice de toutes les autres causes d'augmentation que nous avons énumérées.

Nous venons de voir que le crédit total inscrit au

budget de 1889 pour les pensions de toute nature s'élève à 217 millions : c'est une augmentation de plus de 71 millions sur le chiffre de 1878, qui n'était que de 145 millions. Dans cette augmentation figurent les pensions que le Parlement a jugé à propos de voter pour les insurgés de février 1848 et de décembre 1851, et les pensions plus légitimement accordées aux magistrats victimes de l'épuration judiciaire. Les pensions des fonctionnaires civils font l'objet, au budget de 1889, d'un crédit de 62 millions 150.000 francs, auquel le budget de 1890 n'ajoute que la faible somme de 150.000 francs. Ici encore, il y a une aggravation sensible des charges du Trésor, car, en 1876, le crédit ne s'élevait qu'à 35.483.286 francs. A en croire les rapporteurs des budgets et les orateurs ministériels, il faudrait en faire retomber la responsabilité sur la loi du 9 juin 1853, qui reposerait sur des calculs erronés. Il nous paraît que c'est là un moyen commode de pallier les fautes d'une mauvaise administration, et que la loi de 1853 ne mérite pas tous les reproches qu'on se complaît à lui adresser.

Cette loi est née de la passion d'uniformité dont notre bureaucratie est possédée. Jusqu'en 1853, presque toutes les grandes administrations avaient leurs règlements particuliers et une caisse de retraites séparée. Ces caisses étaient médiocrement garnies et les Ministres ou les directeurs généraux qui avaient la responsabilité de les gérer tenaient rigoureusement la main à l'observation de la règle qui voulait que des retraites nouvelles ne fussent accordées qu'en proportion et à mesure des vacances qui se

produisaient. En 1853, on voulut établir un règlement uniforme pour toutes les administrations; toutes les retenues durent être versées au Trésor qui se chargea de servir directement toutes les retraites. Cette amalgamation recélait un danger qu'on aurait dû prévoir : toutes les pensions sortant d'une caisse commune, les administrations étaient dégagées du souci d'y pourvoir; elles ne devaient plus se sentir tenues à la même réserve et aux mêmes précautions quant aux admissions à la retraite.

Le législateur n'avait prévu qu'un inconvénient: c'était que les fonctionnaires ne cherchassent à jouir le plus tôt possible du bénéfice de la retraite; et, en fixant comme conditions indispensables soixante ans d'âge et trente années de service, il eut soin de spécifier que la réunion de ces deux conditions ne suffisait pas pour mettre le fonctionnaire en droit de réclamer sa mise à la retraite. « L'État, disait l'exposé des motifs de la loi, peut conserver les fonctionnaires dans leurs fonctions aussi longtemps que son intérêt l'exige et que leurs forces le permettent. » C'était bien mal connaître la nature humaine que de supposer que des administrations, sans cesse sollicitées d'accorder des places ou de l'avancement, mettraient obstacle au départ de fonctionnaires qui voudraient se retirer.

Comme des catégories entières de fonctionnaires pour lesquels il n'existait pas antérieurement de retraites allaient être admises au bénéfice de la nouvelle législation, l'État reconnaissait qu'il devait subvenir à l'insuffisance du produit des retenues et prendre à sa charge le supplément nécessaire. En

calculant d'après le nombre des ayants droit, on estimait que la charge maxima ne dépasserait pas 19 millions, et que ce chiffre ne serait atteint qu'en 1883, à la trentième année de l'application de la loi : il ne pourrait ensuite que décroître. Ces calculs étaient-ils aussi erronés qu'on le prétend ? En 1869, les pensions civiles exigèrent 28.930.534 francs sur lesquels 15.378.540 francs furent fournis par le produit des retenues et 13.551.994 par le Trésor, soit moins de la moitié de la dépense. Ce dernier chiffre était le plus élevé qu'eût atteint la subvention qui, pendant une douzaine d'années, avait oscillé entre 9 et 11 millions. En 1876, la contribution de l'État dans le service des pensions civiles n'était encore, malgré la révolution de 1870, que de 16.497.121 fr. ; mais dès 1878 le chiffre de 19 millions était dépassé de 3 millions 1/2 : 22.463.872 francs.

Cette date est à elle seule une explication. C'est alors que commencèrent la curée des places et l'épuration de toutes les administrations. Les vacances ne se produisant pas assez vite au gré des appétits surexcités, on foula aux pieds toutes les prescriptions de la loi de 1853 ; on imagina les retraites proportionnelles dont l'illégalité n'a pas besoin d'être démontrée ; enfin on abaissa la limite d'âge par de simples arrêtés ministériels. Comme les mauvais exemples sont contagieux, l'amiral Aube, Ministre de la marine, avait cru pouvoir, comme les Ministres civils, modifier la législation : il avait abaissé, en moyenne, de trois années la limite d'âge pour le personnel non combattant de la marine, et avait mis immédiatement à la retraite un assez grand nombre de fonctionnaires.

Il en résulta, pour l'exercice 1887, un dépassement de crédit de 1 million et une augmentation de crédit correspondante, dans le budget de 1888. Des observations sévères de la commission du budget, sanctionnées par un vote de la Chambre, ont ramené le département de la marine à l'observation des anciens règlements. Il serait à souhaiter qu'une démonstration non moins énergique du Parlement rappelât aux Ministres civils que les admissions à la retraite ne doivent être accordées qu'en proportion des vacances, car cette règle tutélaire n'est pas moins ouvertement violée que les prescriptions relatives à l'âge et aux années de service. Un passage de quelques mois au ministère de l'agriculture a suffi à M. Viette pour décapiter complètement l'administration forestière par des mises à la retraite anticipées. Ce Ministre a mis, d'un seul coup, à la charge du budget, 182.000 francs de pensions, dépassant de 95.000 francs le chiffre des vacances régulières.

Dans la discussion du budget de 1888, M. Ribot et quelques autres députés avaient proposé et fait voter un article aux termes duquel le fonctionnaire mis à la retraite continuerait son service et toucherait son traitement jusqu'à la liquidation de sa pension. C'était un acte d'humanité, car, les appointements cessant d'être payés du jour de la mise à la retraite et la pension n'étant réglée en moyenne qu'au bout de dix à onze mois, il en résulte pour les fonctionnaires peu aisés ou pères de famille une période de gêne pénible. Nous en pourrions citer des exemples navrants. L'administration ne le méconnaît pas, puisque, par un procédé d'une régularité

douteuse, au point de vue de la comptabilité publique, elle accorde maintenant des avances, remboursables quand le retraité touchera sa pension.

Cet amendement était en même temps un frein pour les administrations, puisqu'elles ne pouvaient disposer immédiatement des appointements des fonctionnaires mis à la retraite. Jusqu'en 1888, on inscrivait au budget un crédit de 6 millions, destiné à servir les pensions à accorder dans le cours de l'exercice, et ce crédit se répartissait entre les divers ministères; mais dans leur impatience à satisfaire leurs créatures, les Ministres épuisaient dès le mois de janvier leur quote-part dans le crédit commun, et les malheureux fonctionnaires qui venaient à être mis à la retraite après la première fournée devaient attendre jusqu'à l'année suivante avant de toucher un centime. De là les retards dont nous venons de parler. Avec le régime que l'amendement visait à introduire, les Ministres n'avaient plus intérêt à précipiter les retraites, puisqu'ils ne pouvaient faire jouir immédiatement leurs protégés des bénéfices que l'avancement était destiné à leur procurer. Aussi le vote de la Chambre avait-il répandu la consternation dans toutes les administrations. Heureusement, le Sénat était là qui, sans débat et sans qu'on y prît garde, supprima l'article malencontreux. Les auteurs de l'amendement n'en demandèrent pas le rétablissement quand le budget revint devant la Chambre, et la bureaucratie respira.

Le crédit de prévision pour les retraites, considéré comme une invitation à la dépense, a disparu du budget de 1889, le Gouvernement ayant

déclaré qu'il préférait présenter une demande de crédit extraordinaire pour liquider les pensions accordées dans le cours des exercices. C'est une façon ingénieuse de se dérober complètement au contrôle du Parlement, puisque l'importance de ces crédits extraordinaires n'est pas limitée, et que leur emploi est à la discrétion des Ministres. Ces crédits seraient, d'ailleurs, inutiles si l'on se conformait à la règle de n'accorder les retraites qu'à mesure des vacances. C'est donc à l'observation de cette règle que le Parlement devrait tenir rigoureusement la main. Peut-être y aurait-il lieu de demander à l'administration des finances, pour les retraites, un travail analogue à celui que la chancellerie de la Légion d'honneur fait pour les décorations, c'est-à-dire une répartition dont l'observation serait obligatoire pour les ministères. Si des précautions sérieuses ne sont pas prises, la marée montante des pensions ne s'arrêtera pas.

Comment cette source de dépense pourrait-elle diminuer, lorsque le nombre des fonctionnaire va sans cesse augmentant? La France est le seul pays qui offre le spectacle d'une continuelle augmentation des emplois publics. En Angleterre, tout emploi nouveau doit figurer, avec le chiffre des émoluments qui y sont attachés, dans les *Estimates* ou évaluations de dépenses que chaque Ministre présente et défend personnellement à chaque session. En Italie, la règle est plus rigoureuse encore : une loi organique a déterminé, pour chacune des administrations publiques, le nombre, la hiérarchie et les émoluments des employés. Aucun emploi nouveau ne peut être créé;

aucun traitement ne peut être augmenté qu'en vertu d'une loi ; le Ministre des finances seul dispose d'un crédit annuel pour les travaux extraordinaires qu'il peut avoir à faire exécuter, et ce crédit est limité à la modeste somme de 18.000 francs.

En France, indépendamment des bataillons de fonctionnaires qu'on a levés pour les nouveaux monopoles, pour les postes et télégraphes, pour la caisse nationale d'épargne, pour les téléphones et bientôt, sans doute, pour les allumettes, aucune administration n'a de cadre fixé par la loi : tout est livré à l'arbitraire du Ministre, qui crée ou supprime des emplois par de simples arrêtés, qui bouleverse à son gré la hiérarchie, érige les bureaux en division et les divisions en directions, ou effectue le mouvement inverse, et fixe comme il lui plaît les traitements. Cette absence de toute règle permet aux Ministres de faire entrer dans leur administration tous leurs protégés et tous les protégés de leurs amis. Comme les Ministres changent en moyenne tous les huit ou neuf mois et que tout nouveau titulaire arrive avec un cortège de créatures, le nombre des fonctionnaires publics n'a cessé de s'accroître ; de toutes les administrations centrales, il n'en est qu'une seule, la direction des cultes, qui compte actuellement le même nombre d'employés qu'en 1876 : toutes les autres ont vu augmenter leur personnel, et quelques-unes dans une proportion notable.

Au ministère de l'instruction publique, par exemple, les bureaux de l'administration centrale, qui, en 1876, comptaient 133 employés, en avaient 273, soit plus du double, en 1884 ; la dépense avait également

doublé : elle était montée de 484.400 à 948.150 francs. Au ministère de l'agriculture, on a créé, en quelques années : 1 sous-directeur, 3 chefs de division, 10 chefs de bureau, 5 sous-chefs et 62 employés ; les seuls salaires des gens de service se sont élevés de 41.000 à 99.800 fr. La limite elle-même des crédits budgétaires ne met point obstacle aux créations d'emplois que la faveur ou les exigences électorales imposent ; lorsque cette limite est atteinte, on a recours à ces virements illégaux signalés en si grand nombre dans les rapports de la Cour des comptes, et on impute les traitements sur des chapitres étrangers au personnel. Un autre procédé, contre lequel les commissions du budget se sont plus d'une fois élevées, consiste à faire entrer en fonction les titulaires des nouveaux emplois, puis à demander, au bout de quelques mois, pour les payer, un crédit supplémentaire que l'équité ne permet guère de refuser, et, après avoir ainsi forcé la main au Parlement, on interprète le vote du crédit comme une consécration des fonctions créées et on en inscrit la rémunération au budget ordinaire de l'exercice suivant. C'est ainsi que les dépenses du personnel administratif ont été accrues d'environ 100 millions en une dizaine d'années ; si l'on déduit de cette somme 40 millions qui représentent les légitimes augmentations de traitement accordées à de petits fonctionnaires, comme les facteurs de la poste, dont la rémunération était honteusement insuffisante, il reste une cinquantaine de millions dont l'inscription au budget aurait été ou repoussée ou différée par un Parlement économe.

Ces créations d'emplois nouveaux ne sont pas la

seule brèche qui ait été faite aux finances ; la multiplication des fonctions ne permettait pas de pourvoir tous les solliciteurs suffisamment appuyés : il a fallu y ajouter la multiplication des vacances par les retraites anticipées. La loi exige trente années de services comme correspondant à deux soixantièmes de la retraite légale ; et on met à la retraite des fonctionnaires qui n'ont que vingt-six ou vingt-sept ans de services, en leur accordant ce qu'on appelle la retraite proportionnelle, c'est-à-dire la retraite légale, réduite de deux soixantièmes, suivant le nombre d'années de services au-dessous de trente. Les fonctionnaires qui résistent à l'invitation de demander la retraite proportionnelle sont mis en disponibilité avec une allocation inférieure au chiffre de la retraite : aussi se résignent-ils presque tous à voir ainsi abréger leur carrière administrative. Cette interprétation de la loi, que rien ne justifie, mais que la complaisance du Conseil d'État a consacrée, n'est pas une des moindres causes de l'accroissement rapide constaté dans le chiffre des pensions civiles.

CHAPITRE III

LES GARANTIES D'INTÉRÊTS

Dans leur désir de sauver du naufrage la plus grande partie du plan de M. de Freycinet, les auteurs des conventions de 1883 ont été loin de calculer avec une suffisante exactitude les charges qu'ils allaient imposer au pays. Prévenons d'abord une confusion quelquefois faite entre les annuités à la charge du ministère des finances et celles qui sont supportées par le ministère des travaux publics. Une loi du 3 août 1874 a réglé l'exécution de tous les arrangements intervenus antérieurement entre l'État et toutes les compagnies de chemins de fer, soit pour l'allocation de subventions, soit pour le remboursement des avances faites par quelques compagnies. Il avait été calculé que la créance totale des compagnies sur l'État serait complètement éteinte en 1961, au moyen d'une annuité qui ne dépasserait pas 31 millions jusqu'en 1949 et qui décroîtrait rapidement à partir de cette date. Ce calcul ne s'est pas trouvé tout à fait exact à cause d'erreurs tant sur le coût de quelques lignes que sur l'époque de leur achèvement et le point de départ des remboursements de la part de l'État. Le crédit a donc dû être porté à 37 millions

pour 1889, et à 39.488.468 francs pour 1891, parce qu'on a transféré du ministère des travaux publics au ministère des finances les annuités relatives à 11 lignes dont les travaux sont terminés et les comptes définitivement réglés. En raison de l'abréviation de la période dans les limites de laquelle l'amortissement doit être effectué, les annuités deviennent plus fortes qu'on ne l'avait prévu. Jusqu'à ce que les comptes de toutes les lignes visées dans la loi de 1874 aient été complètement apurés, il faut s'attendre à ce que ce crédit s'accroisse de 2 ou 3 millions par an, et arrive graduellement à 53 millions.

Les annuités dont il vient d'être parlé sont servies par le ministère des finances; c'est le département des travaux publics qui fait le service des garanties d'intérêts concédées par les conventions de 1883. Ces garanties sont payées aux compagnies au moyen de fonds que l'État se procure par des émissions d'obligations. Les arrérages de ces obligations figurent seuls au budget; mais ils s'accroissent d'année en année avec chaque nouveau payement, et la progression menace d'être rapide. Le crédit nécessaire est monté, en effet, en trois années, de 2 millions 1/2 à 11 millions 1/2 : il sera en 1890 de 17.500.000 francs et de 19.800.000 francs en 1891. Les obligations émises de ce chef s'élevaient, au 1er janvier 1889, à 338 millions : il est prévu, pour 1889, une émission de 75 millions et pour 1890 une nouvelle émission de 69 millions, et cela continuera ainsi tous les ans, chaque emprunt successif ajoutant à la masse du capital à servir et à l'importance des arrérages à inscrire au budget.

On fait valoir que ces payements aux compagnies ne sont que des avances qui devront être remboursées, et c'est le prétexte que l'on a pris pour mettre cette dépense en dehors du budget ordinaire où elle figurait jusqu'en 1885, mais qu'elle grevait trop lourdement. Cet argument serait plausible si l'on pouvait prévoir l'époque du remboursement, mais le niveau que les recettes nettes des compagnies doivent atteindre pour que les remboursements commencent paraît de plus en plus éloigné. D'après les documents publiés par le ministère des travaux publics, le nombre des kilomètres de chemins de fer exploités en 1882 était de 26.239 : la recette brute s'est élevée à 1 milliard 127 millions. Quatre ans plus tard, en 1886, le nombre de kilomètres exploités était de 31.213, soit une augmentation de 5.000 kilomètres : la recette brute n'a plus été que de 1.036 millions, soit une diminution de 91 millions. On voudrait vainement ne voir dans cette diminution de la recette totale que l'effet passager d'un ralentissement momentané des affaires. La recette eût-elle été, en 1886, égale à ce qu'elle avait été en 1882, que le résultat ne serait pas moins à déplorer, parce qu'il constituerait encore une décroissance sensible dans la recette kilométrique; or, c'est du chiffre de cette recette que dépend absolument la possibilité d'un produit net.

Nous trouvons ici en action une autre cause qu'un ralentissement des affaires; c'est la concurrence que les nouvelles lignes font aux anciennes. Il ne faut pas croire, en effet, que toutes les recettes d'une ligne nouvelle soient nécessairement une addition à la recette totale des voies ferrées : il n'en est ainsi

que des recettes qui naissent à l'intérieur de cette ligne. En effet, la plupart des transports qui s'effectuent directement par la ligne nouvelle étaient effectués, antérieurement, au moyen de correspondances ou d'allongements de parcours, par les lignes préexistantes. Un exemple le fera comprendre : jusqu'à l'ouverture de la ligne directe de Valenciennes à Lille, les transports entre ces deux villes s'effectuaient par les deux lignes de Valenciennes à Douai et de Douai à Lille, qui ont perdu cet élément de trafic après la mise en exploitation de la ligne directe. Le déplacement du trafic opéré par les lignes que l'on construit actuellement et par celles que l'on projette aura pour résultat, pendant une période assez longue, d'affaiblir le rendement kilométrique des réseaux actuellement existants et d'en diminuer ainsi le produit net. Cette conséquence est d'autant plus problable que les régions non encore pourvues de chemins de fer comptent naturellement parmi les moins riches et les moins fécondes : d'où cette conclusion, fâcheuse pour l'équilibre du budget, que la marche croissante des garanties d'intérêts n'est pas près de s'arrêter.

Pour le service de la garantie d'intérêts qui assure aux actionnaires la fixité de leur revenu, c'est l'État qui fait des avances aux compagnies : celles-ci, à leur tour, font à l'État des avances qui se répercutent également sur le budget. C'est ici que les conséquences du plan Freycinet pèsent de tout leur poids sur les finances publiques. L'État était à bout de ressources et, après l'élimination sommaire de lignes trop manifestement inutiles, il restait à assu-

rer la construction de 8.886 kilomètres. La combinaison imaginée consista à demander aux compagnies de construire une partie de ces lignes pour le compte de l'État et de fournir à l'État les fonds nécessaires pour construire les autres : dans les deux cas, elles devaient se procurer l'argent en émettant des obligations dont l'État servirait les intérêts, le maximum des travaux à exécuter dans le cours de chaque année étant fixé par le Parlement.

La dépense totale était évaluée à 2,600 millions : sur cette somme, 325 millions seulement étaient assurés par des promesses de subventions de provenance diverse. Lés compagnies avaient reçu de l'État, depuis 1874, sous la forme de garanties d'intérêts, 550 millions ; on leur demanda de se libérer envers l'État en appliquant cette somme aux constructions qu'elles allaient exécuter, et il demeura 1.725 millions à la charge de l'État. Il est fait deux parts de la dépense effectuée chaque année : la première représente les remboursements opérés par les compagnies ; la seconde, les avances qu'elles font à l'État et dont celui-ci doit servir les intérêts. A la fin de 1889, les compagnies avaient remboursé, en travaux, 357 millions : elles ne devaient plus à l'État que 193 millions, et elles avaient avancé 380 millions dont les intérêts sont à la charge du budget des travaux publics. A mesure que les remboursements des compagnies approchent de leur terme, la part contributive de l'Etat dans la dépense annuelle devient plus forte : elle est déjà de 99.900.000 francs dans les 142 millions de dépenses autorisés pour 1889, et il a fallu inscrire pour les intérêts une augmenta

tion de crédit de 5 millions au budget de 1890. Cette part ne saurait être moindre dans les 160 millions de travaux qui vont être autorisés pour 1890 : d'où il suit que le budget des travaux publics devra, du chef des intérêts, recevoir en 1891 une nouvelle augmentation. Cela continuera ainsi d'année en année, et si l'on s'obstine à aller jusqu'au bout du plan Freycinet, la charge des intérêts, qui est déjà de 19 millions 800.000 pour 1891, finira par atteindre le chiffre effrayant de 85 millions.

On ne saurait envisager sans appréhension une pareille perspective. Un Gouvernement aux yeux duquel les considérations électorales ne primeraient pas l'intérêt des finances publiques aurait vite pris un parti. Sur les 8.886 kilomètres classés, c'est-à-dire destinés à être exécutés comme lignes d'intérêt général, 2.000 ne sont pas encore commencés, et pour 2.000 autres, les compagnies qui doivent les exécuter ne sont pas encore désignées. C'est la moitié du réseau qui fait l'objet des conventions de 1883. Il faudrait rayer du plan général les derniers 2.000 kilomètres; quant aux 2.000 autres, l'exécution en devrait être répartie sur une longue période; et un grand nombre de lignes pourraient être transformées en simples tramways. Il est d'autant plus nécessaire d'aviser que les 2 milliards 1/2 qui sont prévus pour l'exécution des travaux constituent un budget à part, qui échappe tout à la fois au contrôle du Parlement et à l'examen de la Cour des comptes, puisque les intérêts de la dépense faite figurent seuls dans le budget.

Aux 85 millions dont l'exécution du plan Freyci-

net imposera la charge au ministère des travaux publics, ajoutons les 53 millions qui résulteront, pour le ministère des finances, de l'application définitive des conventions de 1874, et aussi les arrérages annuels des obligations émises pour le service des garanties d'intérêts; nous reconnaîtrons que, dans un avenir peu éloigné, le budget ordinaire peut avoir à faire face à une dépense annuelle d'au moins 150 millions qui ne prendrait fin qu'en 1956, époque du règlement général des comptes entre l'État et les compagnies. Sont-ce là toutes les conséquences des engagements contractés par l'État pour satisfaire les appétits électoraux? Il s'en faut. Les compagnies contractantes ont fait valoir, non sans quelque raison, que pour mettre les chemins qu'elles étaient chargées de construire en relation avec leurs lignes, elles auraient à exécuter sur celles-ci des travaux de quelque importance, des agrandissements de gares, des doublements de voies, etc., dont il n'était pas juste de leur imposer la charge.

Pour satisfaire à cette réclamation, les compagnies ont été autorisées à exécuter, sur leur réseau ancien, des travaux complémentaires : le Parlement fixe annuellement pour chaque compagnie le maximum de la somme à dépenser et, cela fait, il n'a plus rien à y voir; tout se passe entre les ingénieurs des compagnies et les ingénieurs des travaux publics, animés, comme on sait, d'une grande bienveillance les uns pour les autres. Les dépenses complémentaires autorisées ont été de 65 millions pour 1887, de 60 millions pour 1888 et de 65 millions pour 1889 : elles seront, en 1890, de 55 millions. Il n'en résulte

point une charge directe et immédiate pour le budget. Les sommes dépensées sont portées par les compagnies au compte de premier établissement de leur réseau, et, de plus, les intérêts y sont ajoutés et capitalisés chaque année. Mais, comme le compte de premier établissement sert de base aux calculs par lesquels se détermine la quotité de la garantie d'intérêts, l'accroissement continu de ce compte ne peut manquer d'entraîner une augmentation dans le chiffre des annuités à payer, lors du règlement définitif entre l'État et les compagnies.

Ce n'est pas tout encore. Les compagnies ont fait observer que les nouveaux chemins seraient improductifs pendant une période impossible à déterminer à l'avance, et que, si elles étaient obligées de prélever sur le produit de leur ancien réseau de quoi couvrir cette insuffisance de recettes, elles devraient, du chef de la garantie d'intérêts, réclamer à l'Etat des sommes beaucoup plus élevées. Les faits justifient cette prévision des compagnies ; en 1887, les nouveaux chemins construits en vertu des conventions de 1883, et mis en exploitation, comprenaient une étendue de 4.791 kilomètres, et leur recette totale, déduction faite des frais matériels d'exploitation, ne laissait que 244.000 francs pour couvrir l'intérêt du capital de construction. Nous avons fait ressortir plus haut, par des chiffres également concluants, le préjudice qui résulte pour les recettes des anciennes lignes de l'ouverture des lignes nouvelles. Il a donc été stipulé que les lignes nouvelles seraient exploitées au compte de l'État jusqu'à ce que les recettes couvrissent les frais : c'est ce qu'on désigne ordinai-

rement sous le nom de compte de l'exploitation partielle. Les compagnies sont autorisées à inscrire au compte de premier établissement de ces lignes les sommes qu'elles sont obligées de débourser pour leur exploitation en sus du produit des recettes ; ces sommes portent intérêt, et cet intérêt est arrêté chaque année et ajouté comme capital au compte de l'exercice précédent. Le rendement du nouveau réseau étant demeuré au-dessous des prévisions les plus pessimistes et les intérêts s'accumulant sans cesse, la dette de l'État s'accroît avec une extrême rapidité. Pour l'exercice 1887, la dépense mise à la charge de l'Etat dans les écritures, pour les insuffisances et les intérêts, s'est élevée aux environs de 30 millions : cette charge annuelle ne peut manquer de grossir avec chaque ligne nouvelle qu'on ouvrira.

La logique demandait que les insuffisances de recettes fussent ajoutées, chaque année, aux garanties d'intérêts : la situation de l'État vis-à-vis des compagnies aurait été ainsi claire et nette. Pour que l'État ait adopté cette voie détournée de faire porter au compte de premier établissement, par les compagnies, le montant de ces insuffisances de recettes, et de faire emprunter, en quelque sorte, furtivement par les compagnies le montant de ces insuffisances, introduisant ainsi dans les comptes un élément perpétuel d'obscurité, il faut qu'il ait craint d'effrayer le Parlement par un accroissement trop rapide de la charge des garanties, et qu'il ait voulu faire illusion au public et à lui-même.

Le fardeau réel que la garantie d'intérêts fait peser sur le pays est, en effet, beaucoup plus lourd que le

fardeau apparent; et sa durée dépassera toutes les prévisions. Mettons à part, si l'on veut, le Nord, qui n'a jamais recouru à la garantie, préférant prélever sur ses réserves le complément de ses dividendes, et même le Paris-Lyon-Méditerranée, qui pourra s'en passer dans un avenir prochain, bien qu'il ait inauguré, pour ses excédents de recettes de 1889, un mode d'application criticable, les quatre autres grandes compagnies ont demandé à l'État pour les exercices 1887 et 1888 environ 52 millions, soit l'équivalent du quart de leur recette collective qui a été de 234 millions. Pour que la garantie cessât de fonctionner, il faudrait donc qu'il se produisît dans les recettes de ces quatre compagnies une augmentation de 25 0/0. Or, les calculs les plus optimistes n'évaluent pas tout à fait à 2 0/0 l'augmentation annuelle normale des recettes des chemins de fer. Non seulement on ne pourrait espérer de voir la garantie disparaître avant la fin du siècle, mais les lignes nouvelles actuellement en construction, et les lignes récemment construites, dont les insuffisances sont portées provisoirement au compte de premier établissement, donneront ouverture à des garanties qui ne seront ni moins élevées ni moins durables que leurs devancières.

Remarquez que le cas des grandes lignes est le plus favorable à l'État, puisqu'elles offrent des éléments certains de progrès; mais, à côté de ces lignes, il en est d'autres qui doivent frapper beaucoup plus longtemps à la porte du Trésor. Ce sont les lignes des compagnies secondaires, dites du Sud de la France, des chemins départementaux, des chemins économi-

ques etc., qui ont ensemble une étendue de 422 kilomètres, pour lesquels l'intérêt garanti est de 3.681.000 francs, soit bien près de 9.000 francs par kilomètre et par an. Pour que la garantie cessât d'être réclamée, il faudrait que les recettes de ces lignes atteignissent au moins le chiffre de 16.000 francs par kilomètre. Comme aucune d'elles ne présente les éléments d'un grand produit, le résultat désiré se fera longtemps attendre.

On en peut dire autant du Rhône au Mont-Cenis, qui forme un réseau annexe mais distinct du réseau de Paris-Lyon-Méditerranée et dont les comptes se tiennent à part. L'État paye annuellement pour ces 133 kilomètres une somme de 2.338.000 francs, soit plus de 17.000 francs par kilomètre. Dans combien de temps peut-on espérer que le résultat kilométrique se sera accru de 30.000 francs et que les sacrifices de l'État prendront fin?

En dehors du continent, nous trouvons les lignes algériennes, dont la construction a été fort coûteuse et dont l'exploitation est peu productive. La dépense du chef de la garantie a été, en 1887, de 18 millions; une des dernières commissions du budget calculait que lorsque les 720 kilomètres, actuellement achevés ou sur le point de l'être, seraient ouverts à l'exploitation, la dépense de la garantie s'élèverait au moins à 25 millions : de fait, le chiffre prévu au budget de 1891 est déjà de 24 millions.

Les chiffres qui précèdent, empruntés tous aux documents officiels, nous paraissent démontrer suffisamment combien l'État a peu de chances de voir disparaître de sitôt la charge de la garantie d'intérêts

proprement dite : quant aux comptes de l'exploitation partielle, ils ne seront apurés qu'au terme de la période de construction : on établira alors le chiffre de la dette de l'État tant pour le capital des insuffisances que pour les intérêts capitalisés. Ce compte établi, les intérêts dont les compagnies font actuellement l'avance tomberont à la charge du budget qu'ils grèveront dans des proportions considérables. La dette de l'Etat envers les compagnies s'accroissant beaucoup plus vite que celle des compagnies envers l'État, la liquidation définitive des conventions ne peut manquer de laisser à la charge des finances publiques un fardeau dont il est impossible de déterminer le poids. Aussi la perspective d'un remboursement à attendre des compagnies est-elle une pure chimère, qu'on essaiera d'entretenir pendant la durée de la période de construction, mais sur laquelle il n'est plus possible de se faire illusion.

Remarquez que cette dette, qui prend des proportions si redoutables, s'accroît silencieusement sans que rien en trahisse la marche, sans qu'aucun chiffre soit inscrit au budget et provoque les investigations du Parlement, sans qu'aucune pièce justificative soit soumise à la Cour des comptes. Les livres des compagnies sont la seule source de renseignements avec des rapports sommaires des inspecteurs des finances qui contrôlent les additions. La Cour des comptes se plaint avec raison de ne pouvoir obtenir aucun éclaircissement sur ce budget mystérieux qui se chiffre par des centaines de millions et de n'avoir, pas plus que le Parlement, un seul moyen de vérifier si les conventions de 1883 sont exécutées conformément

aux dispositions législatives, et si toutes les dépenses portées en compte à l'État ont reçu une affectation conforme à la loi. On n'a pas déféré à ces observations de la Cour des comptes et on ne cherchera à instituer aucun contrôle régulier : une lumière trop vive révélerait un mal dont l'étendue frapperait l'opinion de stupeur : on se garde de dissiper les ténèbres qui cachent l'abîme.

CHAPITRE IV

LES CHEMINS VICINAUX ET LES ÉCOLES

Nous n'avons pas encore épuisé la série des dépenses qui auront pour conséquence de faire peser sur le pays des charges toujours croissantes, et qui ont, avec les précédentes, ce caractère commun de n'être rattachées qu'indirectement au budget, et de n'être point soumises à un contrôle effectif de la part du Parlement. Nous devons parler tout d'abord de la caisse des chemins vicinaux, de sa sœur, la caisse des écoles, et des transformations qu'elles ont subies.

La caisse des chemins vicinaux avait été instituée par une loi du 11 juillet 1868, pour servir d'intermédiaire entre le Trésor et les départements ou les communes qui sollicitaient une subvention pour l'achèvement de leur réseau vicinal. Elle a ainsi payé en subventions 225 millions, prélevés sur les recettes budgétaires. Les demandes de subvention devenant de plus en plus nombreuses, et les excédents budgétaires ayant disparu, le système des prêts temporaires fut substitué à celui des subventions gratuites. Des lois successives ont ouvert à la caisse des crédits à employer en avances remboursables par-

annuités ; seulement, ces crédits étaient prélevés non plus sur le budget, mais sur les ressources de la dette flottante : autant dire que c'étaient de simples autorisations d'emprunter d'une main les fonds qu'on prêtait de l'autre. La caisse a ainsi prêté 356 millions, sur lesquels 267 restent encore à rembourser par les départements ou les communes. Les sommes déboursées par la caisse ont été, en moyenne, de 40 millions par an ; elles étaient distribuées arbitrairement, et aucun contrôle sérieux n'était exercé sur leur emploi. On résolut de mettre fin à ce système, qui donnait prise à de justes critiques, et de faire régler législativement la participation de l'État à l'achèvement du réseau vicinal.

En attendant cette loi spéciale, dont le projet dort dans les cartons de la Chambre depuis 1881, une loi du 22 juillet 1885 ordonna simultanément la liquidation de la caisse des chemins vicinaux et de la caisse des écoles : elle autorisa, en obligations à l'échéance finale de 1907, un emprunt sur lequel 164 millions furent affectés à l'exécution des engagements déjà pris au sujet des chemins. Au 1er janvier 1888, le Trésor avait avancé 87 millions 1/2, et le Gouvernement avait encore à sa disposition 76 millions pour le même objet.

Indépendamment de cette ressource temporaire, dont le Gouvernement fait usage comme il lui plaît, et en attendant la loi spéciale toujours promise, il a été décidé de mettre à la disposition du Ministre de l'intérieur un crédit qui devait être d'une dizaine de millions par an; mais on avait compté sans les nécessités budgétaires. Quand on fut acculé aux

expédients les plus désespérés pour donner au budget de 1887 une apparence d'équilibre, on retrancha du crédit d'abord proposé 4 millions 1/2 ; mais pour ne pas dépouiller le Ministre de l'intérieur d'une aussi précieuse monnaie électorale, un article spécial de la loi du 26 février 1887 l'autorisa à prendre, vis-à-vis des communes, les mêmes engagements que si le crédit était demeuré intact, et spécifia que pour l'exécution des engagements ainsi contractés, 4 millions 1/2 seraient prélevés sur les crédits à inscrire au budget de 1888. La commodité d'un tel procédé encouragea à en renouveler l'emploi : pour suppléer à la brèche faite d'avance aux 9 millions 1/2 du budget de 1888, le Ministre fut autorisé à contracter, jusqu'à concurrence de 2 millions, des engagements anticipés sur le crédit de 1889. Ce même emprunt d'un exercice à l'autre se répète pour 3 millions en 1889, et se répétera en 1890. C'est ce qu'on appelle, dans le langage familier, manger son blé en herbe. On ne saurait imaginer rien de plus irrégulier que de faire supporter à un exercice les dépenses de l'exercice précédent ; ces virements d'un exercice à un autre sont autrement dangereux que des virements à l'intérieur du même budget. Où sont les moyens de contrôle ? Comment vérifier que, dans le désir d'assurer le triomphe d'un candidat agréable, l'administration n'a pas excédé la limite des promesses qu'elle est autorisée à faire ? Qui garantit que, dans la lutte électorale de 1889, elle ait hésité à épuiser les crédits proposés pour 1890 ?

Une loi spéciale est d'autant plus indispensable que, toute latitude étant laissée, jusqu'à présent, au

Ministre de l'intérieur pour la répartition des subventions et des prêts, la faveur a seule présidé à la distribution des fonds. Pendant que des communes voyaient échouer leurs sollicitations les plus instantes, d'autres étaient traitées avec une libéralité excessive. Il en est résulté que dans bien des communes auxquelles un puissant patronage assurait une large part des faveurs ministérielles, on a multiplié outre mesure le nombre des chemins, ou on leur a donné de trop grandes dimensions ; et maintenant que les dépenses scolaires pèsent lourdement sur leur budget, ces mêmes communes sont hors d'état d'entretenir ces chemins entrepris avec tant d'ardeur et construits à si grands frais. Le service vicinal constate qu'un grand nombre de chemins sont à peine praticables, et que quelques-uns retournent rapidement à l'état de nature. Il est manifeste que, dans certaines régions, il y a eu un véritable gaspillage d'argent.

En même temps que la loi promise mettra fin à ces abus en soumettant à des conditions rigoureuses l'octroi des subventions, et en assurant un contrôle efficace sur leur emploi, elle remédiera à un autre inconvénient, l'impossibilité où l'on est actuellement de voir clair dans la dépense, à raison de la multiplicité des comptabilités diverses dont il faut scruter les arcanes. Ainsi qu'un député conservateur l'a constaté au cours de la dernière discussion du budget, il est tenu soit par le Trésor, soit par la Caisse des dépôts et consignations, quatre comptes différents des dépenses relatives aux chemins vicinaux, suivant qu'elles ont été effectuées

avant ou après le 31 décembre 1884, sur la subvention accordée par la loi du 8 août 1885, ou sur le produit des annuités à long terme, ou enfin sur les autres ressources créées législativement. Tous ces comptes ont besoin d'être apurés et réglés définitivement par une commission d'inspecteurs des finances, et les dépenses devraient être soumises, pour l'avenir, au contrôle de la Cour des comptes. Espérons, enfin, que cette loi, en réglant l'emploi des prestations, couperait court au désir mal déguisé du Gouvernement de les transformer en un impôt dont il lui serait loisible de faire plus tard varier la quotité, et qui prendrait place parmi les recettes régulières du budget.

Créée en 1878 sur le modèle de la caisse des chemins vicinaux et supprimée, en même temps que celle-ci, en 1885, la caisse des écoles a absorbé dans sa courte existence 542 millions, dont 224 en subventions gratuites et le surplus en avances remboursables par annuités, mais dont le remboursement marche avec une extrême lenteur. La plus forte partie de la somme engagée, 455 millions, a été fournie par la dette flottante, c'est-à-dire par l'emprunt. La liquidation de la caisse au moyen d'un emprunt spécial fut ordonnée comme il a été dit plus haut, par la loi du 20 juin 1885; mais une loi du 22 juillet suivant alloua au ministère de l'instruction publique, sur le produit des obligations à longue échéance qui allaient être émises, une somme de 155 millions pour faire honneur aux engagements pris antérieurement, soit pour des subventions gratuites, soit pour des avances remboursables. De plus, comme régime

transitoire, il fut ouvert à la même administration un crédit de 34 millions, réalisés en obligations sexennaires, dont les dernières viennent à échéance en 1993.

Actuellement il n'est plus fait d'avances par l'État qui a trouvé moyen de rejeter son fardeau sur autrui : les départements et les communes, qu'il contraint à entreprendre des constructions scolaires et qui ne disposent pas de ressources suffisantes, sont autorisés à contracter des emprunts avec le Crédit foncier : l'État ne contribue au remboursement de ces emprunts que pour une faible part au moyen d'une annuité dont le chiffre est déterminé, chaque année, par la loi de finances. Cette annuité s'accroît rapidement : de 1.500.000 francs, chiffre de 1886, elle s'est élevée à 3.863.430 francs pour 1889; elle montera à 4.564.000 francs pour 1890 et à 4.808.899 francs pour 1891. Voici donc encore une charge dont le poids pour le budget ira croissant. Les auteurs de la loi du 20 juin 1885 avaient calculé que le programme des constructions scolaires serait complètement exécuté en quinze années et qu'à la fin de cette période l'annuité à servir, arrivée à 17 millions, ne dépasserait plus ce chiffre jusqu'à la liquidation de l'opération : les prêts consentis par le Crédit foncier aux communes étant à l'échéance de quarante années, on peut mesurer l'énormité du sacrifice imposé aux finances publiques pendant cette longue période ; et les communes sont encore plus maltraitées que l'État, car l'ensemble des quarante annuités qu'elles auront à payer pour leur part ne s'élève pas à moins de 670 millions. Si l'on additionne les dépenses faites

et à faire pour les constructions scolaires, on arrive au chiffre de deux milliards. Le pays recevra-t-il une compension suffisante de cet immense sacrifice?

On peut, en effet, adresser au système pratiqué pour les constructions scolaires les reproches formulés contre le mode adopté pour subventionner la vicinalité rurale. Ce jeu d'avances faites à découvert et remboursées par des annuités réparties sur une longue période, ces participations de l'État à des engagements où il n'intervient que comme partie payante, constituent un petit budget à part au sein du grand budget et aboutissent à une comptabilité occulte. Il faut chercher dans cinq comptes différents la trace des opérations faites pour les constructions scolaires, et comme ni les avances faites par la dette flottante ni les remboursements effectués par les départements ou les communes ne figurent au budget, le Parlement ne sait où se prendre pour exercer le contrôle qui lui appartient. Les dépenses étaient-elles utiles ? Ont-elles été bien faites ? L'argent n'a-t-il pas été gaspillé ? Nul ne le sait : nul ne le peut dire. Le Parlement ne connaît que le chiffre inscrit en bloc au budget, et la Cour des comptes ne connaîtra pas autre chose. Autre point non moins important. La loi de finances limite la somme pour laquelle le Ministre peut s'engager vis-à-vis des départements ou des communes ; mais qui garantit qu'il respectera cette limite? Ne peut-il anticiper sur le crédit de l'année qui vient et même d'une seconde année? et lorsque, sur la parole de l'administration, des emprunts auront été contractés avec le Crédit foncier, il faudra bien que l'État s'exécute sans

qu'aucun recours, autre qu'un blâme rétrospectif, puisse être exercé contre le Ministre délinquant qui aura déjà eu un et peut-être plusieurs successeurs. Les communes les plus diligentes ou les mieux protégées commenceront par prendre la part la plus large possible du gâteau, et comme ni la justice ni la politique ne permettront d'opposer aux retardataires une fin de non-recevoir inexorable, on peut prévoir que le maximum de 17 millions sera rapidement atteint, et qu'il sera dépassé.

Nous n'avons pas encore épuisé la série de ces emprunts continuels, dissimulés sous la forme d'annuités. A côté des dépenses pour les constructions scolaires, il convient de placer les encouragements aux trois ordres d'enseignement, pour l'amélioration du matériel et des bâtiments. Il y est pourvu par le vote d'annuités destinées à gager elles-mêmes de petits emprunts dont le produit est réparti entre les facultés, les lycées et les écoles primaires supérieures. L'annuité allouée pour 1889 correspondait, d'après les calculs de l'administration, à un capital de 15 millions à distribuer par le Ministre. Ces annuités, ou plutôt ces facultés d'emprunter accordées au Ministre de l'instruction publique, sont mentionnées expressément dans la loi de finances, mais le chiffre n'en est pas inscrit au budget. Ce sont donc des dépenses extrabudgétaires, bien que permanentes : les intérêts des sommes empruntées sont compris dans le service de la dette flottante.

Les conditions faites au personnel de l'enseignement primaire engagent, dans des proportions bien plus sérieuses, l'avenir de nos budgets. L'ardeur fié-

vreuse que le parti aujourd'hui au pouvoir a apportée dans la guerre qu'il a déclarée à tout enseignement religieux, la précipitation qu'il a mise à multiplier ses coups, les atteintes qu'il a fait subir aux droits des communes et des familles ont abouti à une législation que nous craindrions d'apprécier trop sévèrement. Voici comment une commission exclusivement composée de sénateurs républicains la jugeait en 1889, par l'organe de son rapporteur : « L'incohérence actuelle de la législation de l'enseignement primaire, les vices de son administration, *le désordre de sa comptabilité*, l'insoluble conflit de droits et d'intérêts entre l'État, le département et les communes, en raison de lois superposées, les combinaisons financières actuelles offrent un agencement et une complexité voisins de la confusion... manque absolu de principes, travail dénué de règles, véritable chaos administratif : telle est la situation lamentable que votre commission a cru de son devoir de vous dénoncer. »

En parlant du désordre de la comptabilité de l'instruction primaire, le rapporteur du Sénat faisait écho au procureur général de la Cour des comptes qui s'était exprimé ainsi, dans l'audience de rentrée de novembre 1888 : « Jusqu'à présent, la Cour n'a pu que constater l'impossibilité où elle se trouvait de vérifier si les dépenses de l'instruction primaire étaient réparties conformément à la loi entre l'État et les communes. » La loi de 1881, inaugurant un régime nouveau, traçait des règles d'après lesquelles on devait déterminer les contingents des communes ; mais le procureur général se plaignait que les rap-

porteurs qui avaient défendu la loi devant le Parlement et les Ministres qui avaient entrepris de l'appliquer eussent émis des théories si étranges et si contradictoires que les agents de l'administration ne s'y reconnaissaient pas. « La Cour, ajoutait le procureur général, malgré l'inutilité de ses protestations, multipliait ses référés, demandant qu'il fût mis un terme à une confusion fort préjudiciable au Trésor. Cette situation ne s'en est pas moins prolongée un peu plus de six années. » Le procureur général se félicitait qu'un nouveau Ministre, un Ministre sénateur, « ne croyant pas devoir subordonner toutes les questions administratives à des considérations politiques et à des intérêts électoraux », eût chargé une commission d'élaborer des instructions destinées à guider les préfets et les receveurs municipaux ; mais il est advenu de cette commission comme de tant d'autres, et le désordre est demeuré le même.

La complexité, les incohérences, les combinaisons financières que la commission sénatoriale condamnait si sévèrement en 1889, avaient-elles eu du moins pour compensation une amélioration dans la position des instituteurs ? Non, la première œuvre législative de nos gouvernants, la loi de 1881, a eu pour résultat d'enlever aux instituteurs les avantages que leur avait assurés la loi de 1874. Ici encore, laissons parler la commission : « Cette situation, relativement satisfaisante, a subi une atteinte grave en 1881. La loi du 16 juin 1881 laisse l'instituteur se débattre sans espoir contre l'inexorable fatalité des *minima*. Il n'est que temps pour le législateur de réparer les torts involontaires dont il a la responsabilité, et de

rendre l'espérance et le bien-être aux innocentes victimes de la loi de 1881. » Relever les traitements des instituteurs, tel a donc été l'objet ou le prétexte de la loi voté en 1889, et dont l'application se trouve entravée par le manque de fonds, à ce point qu'il est question de s'en tenir pour 1890 à un crédit extraordinaire d'un million et de répartir le surplus de la dépense sur huit annnées.

Nous ne voulons nous occuper ici que du côté financier de cette œuvre législative, afin de déterminer les charges nouvelles qui doivent en résulter pour le budget. La législation antérieure avait eu pour effet d'élever à 83.581 maîtres et maîtresses le personnel enseignant de l'instruction primaire et de porter, pour 1889, à 103 millions les crédits affectés à ce service : la prévision pour 1891 est de 111 millions. Ces crédits devront être graduellement accrus de 71 millions par l'application des mesures récemment votées. La laïcisation des écoles de filles, d'après l'échelle des traitements, exigera un supplément de dépense de 4.500.000 francs : le triple de cette somme sera rendu nécessaire par la substitution définitive des instituteurs laïques aux instituteurs congréganistes encore en fonctions. La loi votée pour relever les traitements des instituteurs des deux sexes a prévu une dépense nouvelle de 19.525.000 francs ; de récents calculs de l'administration donnent à croire que ce chiffre ne sera pas atteint, et pourra être ramené à 14.322.000 francs; mais cette même loi a retiré aux départements et aux communes, pour l'attribuer à l'État, le bénéfice des dons et legs en faveur de l'instruction et le produit des huit centimes

spéciaux affectés au service de l'enseignement primaire ; et elle a mis au compte des communes les indemnités de résidence et de logement dues à une partie du personnel, ce qui se traduira pour les contribuables par une aggravation de charges évaluée à 10.295.000 francs.

Résumons, d'après les calculs mêmes des rapporteurs de la loi et des rapporteurs du budget, les conséquences financières des modifications apportées à la législation. Le dernier compte général présenté par l'administration de l'instruction publique et relatif à l'exercice 1886 constatait pour l'instruction primaire une dépense totale de 181.834.847 francs. dont, en chiffres ronds, 94 millions à la charge de l'État, 12 millions à la charge des départements et 75 millions à la charge des communes. L'exécution complète de la loi de 1886, qui entraînera la création de 20.000 nouveaux postes d'instituteurs, et l'application de la loi de 1889 ajouteront à cette dépense ancienne un surcroît de 103 millions : la dépense totale ne tardera donc pas à s'élever à 285 millions, sur lesquels la part qui incombera à l'État sera de 208.705.750 francs. Mais comme l'État s'approprie les 29 millions produits par les centimes spéciaux, la surcharge réelle pour le budget doit être diminuée du même chiffre. Les départements, en dehors des dépenses des écoles normales, n'auront à fournir que 1.400.000 francs; mais les communes, en même temps que leurs ressources seront diminuées du produit des centimes spéciaux dont elles disposaient, verront leurs dépenses accrues de 15.775.932 francs : leur part contributive dans l'ensemble de la dépense

dépassera 90 millions, sans compter l'annuité de 7.600.000 francs qu'elles payent à l'État en remboursement de ses anciennes avances. Le résultat final de la nouvelle législation sera donc d'accroître les dépenses des communes de 15 à 16 millions, et les dépenses du budget ordinaire de 86 millions ; mais n'oublions pas qu'un autre rapporteur du budget, M. Antonin Dubost, évalue à 500 millions les dépenses encore à faire pour les constructions scolaires, et réclame de ce chef l'inscription au budget d'une annuité de 30 millions. Si l'on additionne ce dernier chiffre avec les charges annuelles imposées à l'État et aux communes, on doit prévoir une prochaine augmentation de 140 millions dans les seules dépenses de l'instruction primaire.

Pour faire apprécier le degré d'utilité de ces charges nouvelles imposées au budget général et aux communes, il n'est peut-être pas sans intérêt de récapituler ce que la France a dépensé, de 1870 à 1890, pour l'enseignement à ses divers degrés.

Enseignement supérieur (constructions comprises).........................	321.431.640 fr.
Enseignement secondaire......	201.286.864
Lycées et collèges (constructions)	162.511.305
Instruction primaire..........	1.305.153.315

Si on ajoute à ces chiffres les dépenses de l'administration centrale de l'instruction publique, on arrive à un total de 2.052.977.296 francs, pour la part de l'État.

CHAPITRE V

LES FAUSSES ÉCONOMIES ET LES GASPILLAGES D'ARGENT. NÉCESSITÉ D'UN CONTRÔLE

Depuis trois ou quatre ans, à la tribune et dans la presse, il n'est bruit que d'économies ; mais toutes les économies sont-elles sérieuses ou sont-elles intelligentes? Nombre de crédits, sacrifiés pour satisfaire aux nécessités de l'équilibre budgétaire, ressuscitent immédiatement après le vote du budget, sous la forme de crédits extraordinaires ou supplémentaires. Il faut reconnaître que cette résurrection est quelquefois rendue indispensable par les besoins du service public. C'est ainsi que, dans le budget de 1887, la Chambre avait retranché 868.000 francs du crédit affecté aux services de la trésorerie, bien que l'augmentation du personnel corresponde à peine au développement prodigieux de la dette publique et des pensions qui amènent aux guichets du Trésor une foule de plus en plus nombreuse. Les conséquences fâcheuses de ce retranchement se manifestèrent immédiatement et, dès le mois de mai suivant, le Parlement dut voter, sous forme de crédit extraordinaire, le rétablissement du crédit supprimé. D'autres expériences n'ont pas été moins malheureuses : par exemple, la suppression de cinquante

employés dans le service du contrôle des sucres, opérée au moment où la fabrication indigène reprenait son essor, avait désarmé l'Administration des finances vis-à-vis de la fraude.

On ne doit pas augurer mieux des réductions qu'on essaie dans le personnel chargé de la perception des impôts directs. La Chambre a été désagréablement surprise en apprenant de la bouche de M. Peytral que la suppression d'une recette particulière ne procurait au Trésor qu'une économie de 4.000 francs. La disparition totale des recettes particulières serait donc d'une bien médiocre ressource pour équilibrer le budget, et en supprimant le contrôle que les receveurs particuliers exercent aujourd'hui à leurs risques et périls sur les percepteurs, elle nécessiterait la création immédiate d'un service spécial d'inspection. Aussi le Ministre actuel des finances, M. Rouvier, avait-il demandé à la commission du budget de 1890 qu'on ne procédât plus à aucune suppression, jusqu'à ce que l'expérience permît d'apprécier la valeur de cette prétendue réforme. Loin de repousser cette demande, la commission, reconnaissant le préjudice causé au service public par des retranchements mal avisés sur le petit personnel, a rétabli au budget du ministère des finances 6 millions supprimés dans les années précédentes.

Il est à remarquer que le zèle de nos réformateurs s'est exercé surtout aux dépens des services actifs, et qu'il respecte les bureaux des administrations centrales, rendus inviolables par la présence des protégés des Ministres ou des députés. Enfin, c'est sur les petits que l'on s'acharne : on vote aisément une hé-

catombe de commis : il n'est jamais question de supprimer ni un directeur, ni même un chef de division. La Chambre a assisté, en 1888, à une lutte vraiment épique entre le rapporteur du budget de la marine et l'amiral Krantz, refusant victorieusement de sacrifier sur l'autel de l'économie un des quinze chefs de bureau qui dirigent, rue Saint-Florentin, une trentaine d'employés.

L'échec de quelques-unes des réductions tentées par les commissions du budget, sous la pression de l'opinion publique, peut-il être invoqué comme un argument par ceux qui opposent à toute demande de réforme la théorie de l'*incompressibilité* des dépenses de l'État, et qui crient volontiers à la calomnie quand on parle des gaspillages de l'administration républicaine? Cet échec prouverait tout au plus qu'on a mal choisi les dépenses sur lesquelles il fallait faire porter les réductions. Voyez, par exemple, le ministère des travaux publics : ses crédits ont été graduellement diminués, et ils sont encore inférieurs en 1890 aux chiffres votés pour 1889; mais les réductions portent exclusivement sur les travaux à exécuter, c'est-à-dire sur la dépense utile : elles laissent presque intact le personnel improvisé par M. de Freycinet et qui survit aux projets qu'il était destiné à exécuter.

On a vraiment mauvaise grâce à nier la possibilité de réduire le chiffre formidable de nos dépenses publiques lorsque l'on voit que le budget du ministère de l'agriculture, qui s'élevait, en 1884, à 45.298.528 francs, a pu, par des diminutions successives, être ramené, pour 1888, à 39.146.279 francs sans que les

titulaires de ce département aient pu se plaindre qu'on en eût désorganisé les services. Or, les 6.152.249 francs, ainsi retranchés en quatre années, représentent 14 0/0 de la dépense de 1884. En additionnant les réductions successivement opérées depuis 1886 par les commissions du budget, on arriverait, au dire d'un des derniers rapporteurs, au chiffre inattendu de 110 millions : s'il est exact, comme le prétend M. Rouvier dans l'exposé des motifs du budget de 1891, que le montant des dépenses non obligatoires et susceptibles de diminution ne dépasse pas 659 millions sur les 3 milliards qui figurent au budget ordinaire, les 110 millions supprimés représenteraient également 15 0/0 de ce montant. Il serait donc avéré que les dépenses administratives avaient été exagérées de 15 0/0 et que, pendant la période des prodigalités républicaines, de 1877 à 1887, on a dépensé sans utilité 100 millions par an, soit plus d'un milliard. Après une pareille constatation, est-il encore possible de taxer d'exagération et d'injustice les critiques adressées à la gestion financière de nos gouvernants ?

Quel que soit le chiffre réel des réductions opérées, comme toutes les dépenses supprimées ont été remplacées par des dépenses nouvelles, il n'en est résulté aucun allègement effectif des charges du budget. Il faut reconnaître, d'ailleurs, que des économies durables et de quelque importance ne seront possibles que lorsqu'on aura réorganisé les services publics en tenant compte des changements que les chemins de fer et la télégraphie ont apportés dans les conditions d'existence de notre nation.

Néanmoins, il y a encore une œuvre utile à faire, en refrénant l'ardeur dépensière de certains départements ministériels, les travaux publics, l'instruction publique, la marine et la guerre. A quoi aura servi la suppression du budget extraordinaire, si on laisse le Ministre des travaux publics accumuler emprunt sur emprunt, et rendre indéfiniment l'État débiteur des compagnies de chemins de fer, des départements et des chambres de commerce? Bientôt, le budget tout entier de son département sera absorbé par les annuités à servir aux prêteurs qu'il recrute un peu partout: nous ne sommes que l'écho de sénateurs républicains, de M. Hugot, de M. Loubet, de M. Boulanger, en insistant sur la nécessité de liquider définitivement le plan Freycinet, non plus en ajournant ou en retardant les travaux qui restent à faire, mais en en supprimant la plus grande partie.

Les rapporteurs du budget crient misère à l'envi les uns des autres ; mais ils trouvent toujours de l'argent pour le ministère de l'instruction publique, même pour des dépenses d'une utilité contestable. Quelle urgence y avait-il à acquérir l'hôtel de Chimay et à y dépenser, en travaux d'appropriation, des sommes suffisantes pour construire des bâtiments neufs? Ne pouvait-on se contenter pendant quelques années encore des ateliers qui ont suffi pendant trois quarts de siècle à l'École des beaux-arts? Était-il indispensable d'y adjoindre, toute affaire cessante, de nouveaux ateliers? On a dépensé, en 1889, plus d'un demi-million pour installer des facultés de médecine à Lille et à Lyon : celle de Lille n'a qu'un objet, c'est de faire concurrence à la faculté libre qui est

organisée depuis plusieurs années et qui est très prospère : n'eût-il pas mieux valu, s'il est nécessaire de multiplier les centres d'enseignement médical, employer à Bordeaux l'argent qu'on va dépenser à Lille ? La faculté de Lyon fera double emploi avec l'école de médecine militaire que le Ministre de la guerre va installer dans la même ville et dont le besoin ne se faisait pas sentir. Cette création ne dispensera pas ce Ministre, en cas de guerre, de faire appel aux services d'un très grand nombre de médecins et de chirurgiens civils. Où sera donc, pour l'État, l'avantage de caserner à Lyon une centaine de jeunes gens qui pourraient faire leurs études dans les facultés universitaires?

Pourquoi perpétuer au budget, indépendamment des crédits ouverts au ministère de l'instruction publique, une annuité destinée à gager des emprunts dont l'objet est de donner de nouvelles subventions aux communes pour les constructions scolaires. N'est-ce pas là un défi jeté à l'opinion publique qui se prononce de plus en plus contre ce genre de dépenses ? Il y a, de ce chef, une réduction de plusieurs millions à opérer. C'est, en effet, sur le budget de l'instruction publique qu'il serait le plus facile de réaliser des économies importantes. Si l'on voulait renoncer à l'illusion de la gratuité, cette aberration antidémocratique, qui aboutit à faire payer à tous, même aux plus pauvres, l'instruction des enfants des familles aisées, l'État recouvrerait la rétribution scolaire qui, d'après les évaluations les plus faibles, produisait 18 millions, et ces millions viendraient, comme autrefois, en déduction des charges publiques. Pourquoi mainte-

nir au budget la subvention de 14 millions accordée aux grandes villes à la veille des élections générales de 1885, et qui ne sert qu'à l'entretien d'un état-major scolaire disproportionné avec les besoins réels de l'enseignement? N'est-ce pas assez qu'en 1883 le personnel des écoles primaires ait coûté à l'État et aux communes la somme de 181 millions? Faut-il persévérer dans les laïcisations, bien que tout le monde reconnaisse qu'on ne pourra aller jusqu'au bout dans cette voie faute de maîtres pour diriger les écoles et faute d'argent pour rémunérer ces maîtres? Faut-il multiplier encore, comme on le fait tous les jours, des établissements d'enseignement secondaire, lycées ou collèges de garçons et de filles, auxquels on ne peut assurer les moyens d'exister par eux-mêmes, et qui retombent entièrement à la charge du budget? Un rapport officiel tout récent constate que la dépopulation des lycées a fait de nouveaux progrès, que Vanves, à lui seul, a perdu 400 élèves sur 1000 et que les établissements créés en dernier lieu, tels que Lakanal et Voltaire, n'ont encore qu'un nombre d'élèves insignifiant. Chacun des enfants qu'on instruit dans ces établissements représente pour le budget une dépense de plusieurs milliers de francs. Quel intérêt y a-t-il à créer ou à maintenir des lycées sans élèves?

La caisse d'épargne postale était à peine établie que l'on construisait pour la loger un immense édifice qui a coûté plusieurs millions; l'institution elle-même figure annuellement au budget pour une dépense de treize millions. Les anciennes caisses d'épargne, qui donnaient toute satisfaction au public,

n'ont pas coûté un centime à l'État. Le Gouvernement a été à peine maître des téléphones qu'il a fait voter un crédit de trois millions pour construire un hôtel où seront intallés la direction et ses services. A quand le palais de la Direction des allumettes?

On le voit, le champ des économies est vaste, mais où est le Ministre, où est la Chambre qui sauront lui faire rendré des millions?

Il est à peine besoin de rappeler à quel point les dernières discussions du budget ont été défavorables au ministère de la marine. M. Gerville-Réache, dans deux rapports successifs, a fait le procès de l'administration tout entière, hommes et choses. Dans un discours qui a eu un grand retentissement, M. Deschanel s'est armé contre les Ministres de la marine des décisions rendues par la Cour des comptes. De grandes irrégularités ont été constatées par la Cour dans la comptabilité de la marine au Tonkin. Une partie des crédits du Tonkin a été employée à des réparations au ministère de la marine. La Cour a qualifié avec une juste sévérité des virements qui ont eu pour objet de faire payer sur les fonds du Tonkin des gratifications et des augmentations de traitement au personnel de l'administration centrale.

Il paraît que les premières observations de la Cour n'ont pas mis fin à ces abus qui se continueraient encore. Cependant, l'amiral Krantz et son successeur M. Barbey, après avoir reconnu que des fautes avaient été commises, se sont engagés à en prévenir le retour. Une importante amélioration devra résulter de la suppression du budget extraordinaire, qui se prêtait à de continuels virements, parce qu'aucune

ligne de démarcation précise n'existait entre les crédits qui y figuraient et les crédits inscrits au budget ordinaire, et que la tentation était irrésistible de puiser indifféremment, pour une dépense, dans l'un ou dans l'autre budget. Il est à espérer que l'application sincère du décret du 23 novembre 1887 sur la comptabilité des magasins de la marine et du décret du 6 septembre 1888 sur la comptabilité des travaux mettra fin aux nombreux abus qui ont été signalés par la Cour des comptes et par les commissions parlementaires ; mais la réforme la plus importante à accomplir serait la fixation de cadres pour les bâtiments à tenir à la mer et les marins à appeler au service ; et l'adoption d'un programme de constructions navales qui limiterait la liberté d'action du Ministre.

Chacun des hommes distingués qui se sont succédé à la tête de l'administration de la marine est arrivé au ministère avec un programme personnel qu'il s'est hâté d'exécuter, autant que le lui a permis la brièveté de son passage au pouvoir. L'un ne rêvait que croiseurs rapides, l'autre que canonnières blindées, un troisième était entiché des torpilleurs. Les commandes faites aux arsenaux et aux constructeurs se ressentaient naturellement des préférences du Ministre du jour. Nos ports sont aujourd'hui encombrés de bâtiments des types les plus divers : beaucoup de ces bâtiments, objet d'un engouement passager avant que l'expérience eût prononcé sur leur valeur nautique, sont déjà condamnés et disparaîtront de la flotte ; d'autres n'ont pu être maintenus en service qu'au prix de transformations extrêmement coûteuses. Rien de semblable ne serait

possible en Angleterre, où le programme préparé par l'amirauté pour l'effectif des forces navales et les constructions neuves est porté devant le Parlement, est soumis à une discussion approfondie, et devient une règle impérative après son adoption.

Il ne suffirait pas de mettre un frein aux fantaisies ministérielles, il faudrait aussi modifier certaines habitudes administratives. L'amiral Krantz a reconnu qu'on avait le tort de mettre à la fois en construction un trop grand nombre de bâtiments d'escadre. Il semble cependant évident qu'au point de vue de la force effective de la flotte, mieux vaut un cuirassé de plus en état de combattre que dix cuirassés à un degré plus ou moins avancé de construction. Il serait préférable de pousser activement les bâtiments entrepris, de concentrer sur eux le travail et la dépense, et de hâter le moment où ils pourraient prendre la mer, avant d'en mettre de nouveaux en chantier. Or, certains de nos vaisseaux sont demeurés huit, dix et jusqu'à douze années en chantier : durant cette longue période, il s'est toujours rencontré quelqu'un pour critiquer le plan primitivement adopté, ou pour suggérer des perfectionnements d'après ce qui se fait ailleurs pour les bâtiments de même type. On modifie alors les données premières, on défait et on recommence une partie de ce qui a été fait ; ces remaniements ajoutent notablement à la dépense et aboutissent à produire un bâtiment qui n'a point les mêmes qualités nautiques que s'il avait été construit d'un seul jet.

Ces pratiques vicieuses ont leur origine dans la

surabondance du personnel des constructions navales, qui n'est pas réparti d'une façon rationnelle entre les ports militaires. On n'a voulu réduire le contingent d'aucun port; il faut trouver de l'occupation pour tout ce monde, et l'on entreprend un peu partout des constructions sans plan ni méthode, et le plus souvent pour ne pas laisser oisifs des ouvriers chèrement payés. Si les chantiers de l'État étaient conduits industriellement, si le travail à la tâche était partout substitué au travail à la journée, et si la surveillance était aussi assidue et aussi régulière que dans les chantiers privés, le coût de la main-d'œuvre serait notablement abaissé.

Loin de là, la loi du 8 août 1883 a fait des ouvriers des ports de véritables fonctionnaires, auxquels elle a conféré le droit à une retraite en les assimilant aux marins combattants. Chaque fois qu'au terme de travaux exceptionnels on a voulu congédier des ouvriers qu'on ne pouvait plus employer utilement, il s'est produit des manifestations tumultueuses; les autorités civiles et les députés sont intervenus auprès du Gouvernement; et on a ordonné des simulacres de travaux pour continuer à payer des hommes dont on n'avait plus aucun besoin. Les ouvriers commissionnés des ports sont actuellement au chiffre de 21.500 : c'est un nombre exorbitant. On a prétendu le justifier en alléguant qu'il y avait 22.000 ouvriers dans les ports militaires anglais. Mais ce rapprochement même est la condamnation de notre administration ; car, si l'on prend pour base la proportion des bâtiments à flot et en construction dans les deux pays, le nombre des ouvriers dans les ports

français ne devrait pas excéder 14.000. Il ne devrait y avoir dans les ports militaires que des ouvriers d'élite, spécialement affectés aux travaux d'armement et de réparations, sauf à leur adjoindre, dans les cas d'urgence, des ouvriers supplémentaires, comme fait l'amirauté anglaise, qui emploie simultanément deux classes d'ouvriers : les ouvriers entretenus, attachés d'une manière fixe à chaque arsenal, et des ouvriers gagistes, que l'on prend ou que l'on congédie suivant les besoins du moment. Pour la majeure partie des constructions neuves, il faudrait s'adresser à l'industrie privée, qui construit plus vite et mieux que les chantiers officiels. On en a une preuve éclatante dans le *Pelayo*, construit pour l'Espagne par la Compagnie des forges et chantiers de la Méditerranée. Ce bâtiment, que l'on considère comme le modèle le plus perfectionné des cuirassés de combat, est à flot depuis dix-huit mois; notre cuirassé le *Marceau*, qui est du même type, a été commencé deux ans avant le *Pelayo* et sera terminé, au plus tôt, à la fin de 1890. Nous avons un intérêt de premier ordre, sans parler de l'économie qui en résulterait, à favoriser et à développer en France l'industrie des constructions navales : l'habileté, la puissance de production et les capitaux des grands constructeurs de la Clyde et de la Tamise comptent parmi les éléments essentiels de la puissance navale de l'Angleterre.

Si l'adoption d'un plan d'ensemble serait singulièrement utile pour amener l'ordre et la mé-

thode dans les dépenses de la marine, on peut dire qu'une mesure de ce genre est absolument indispensable pour mettre fin au désordre inouï qui règne au ministère de la guerre. Ce département, qui est doté d'un demi-milliard dans le budget ordinaire, et qui a absorbé 3 milliards au titre extraordinaire, se dérobe à tout contrôle. Dès qu'on paraît vouloir soulever une objection, dès qu'on demande une explication sur une dépense, les nécessités de la défense nationale sont mises en avant : aussitôt les millions sont votés sans compter, et la moindre hésitation est taxée de manque de patriotisme. Cependant, même parmi les amis déclarés du Gouvernement, quelques personnes commencent à se demander si tous les millions votés par le Parlement ont reçu un emploi utile et judicieux, et si, à la guerre comme à la marine, les dix-huit ou vingt Ministres qui ont passé au pouvoir, comme des météores, n'ont pas sacrifié trop facilement à des visées personnelles ou à des théories préconçues une partie des ressources mises à leur disposition. Comment hésiterait-on à essayer tous les modes d'équipement, tous les systèmes d'armement ou de fortification, lorsque l'argent surabonde, et qu'on peut se permettre les expériences les plus coûteuses sans avoir à redouter la critique?

Pour notre part, il nous est impossible d'apercevoir pourquoi le patriotisme imposerait aux pouvoirs publics une confiance aveugle, ni quelle peut être l'utilité du mystère dont l'administration de la guerre se plaît à s'entourer. Que, dans les premières années qui ont suivi nos revers, on ait cherché à dé-

rober aux étrangers le secret de notre dénûment, c'était une préoccupation pieuse, une illusion respectable qu'on aurait mauvaise grâce à condamner; mais la France n'en est plus là au bout de dix-huit ans d'efforts. S'il est un fait incontestable, c'est que tous les Ministres de la guerre, en Europe, ont dans leur cabinet le plan détaillé de toutes les forteresses des pays voisins; c'est qu'il ne se remue nulle part une pelletée de terre en France, en Allemagne, en Italie, en Russie, sans que tous les gouvernements en soient informés dans les vingt-quatre heures. On est vraiment tenté de croire que toutes les petites dissimulations de notre administration militaire ont beaucoup moins pour objet de cacher à nos ennemis des choses qu'ils connaissent parfaitement, que de se soustraire au contrôle du Parlement et du pays.

Quand l'Angleterre, au plus fort de la guerre de Crimée, a reconnu qu'elle n'avait ni armée organisée, ni réserve, ni intendance, ni service hospitalier, a-t-elle redouté la publicité pour des constatations aussi attristantes ? Son gouvernement a-t-il sollicité un blanc-seing pour remédier mystérieusement à d'aussi déplorables lacunes ? Il a été le premier à faire la pleine lumière, il a dit tout haut quels étaient les besoins du pays, quel argent lui était indispensable et quel emploi il en comptait faire : l'Angleterre en a-t-elle été diminuée ou affaiblie aux yeux de l'Europe ? Quand les événements de 1870 ont fait voir quelle révolution s'était accomplie dans l'art de la guerre, l'Angleterre a refondu une seconde fois son organisation militaire : elle l'a fait au grand jour, comme en 1855, sans dissimuler quels points

elle croyait devoir fortifier, ni quel mode de fortification et d'armement elle adopterait. Si, en France, on avait chargé une commission d'officiers généraux d'élaborer un plan général auquel le Ministre de la guerre aurait dû se conformer, si les questions techniques avaient été soumises à des comités compétents, on n'aurait pas vu des travaux être entrepris, puis abandonnés, puis repris sans explication plausible de ces changements; on n'aurait pas vu tout modifier arbitrairement, depuis l'armement jusqu'aux uniformes. Si le contrôle parlementaire avait pu s'exercer, il eût refréné le goût immodéré de l'administration militaire pour les approvisionnements gigantesques; il eût épargné à la France les millions que représentent le biscuit moisi ou rempli de vers qu'on jette ou qu'on vend pour engraisser la volaille; et les effets d'habillement, mangés par les mites et mis hors d'usage sans avoir jamais servi.

Il semble qu'aux yeux de l'administration de la guerre notre industrie soit demeurée dans l'enfance, que les machines et la vapeur soient inconnues dans notre pays, et que nos fabricants soient hors d'état de rien produire en sus de la consommation quotidienne. Cette administration entasse dans ses magasins, en quantités excessives, des objets de toute nature, comme si ces approvisionnements étaient à l'abri de toute détérioration par cela seul qu'ils lui appartiennent, et comme si l'intérêt des millions, inconsidérément dépensés par elle, ne constituait pas un sacrifice onéreux autant qu'inutile. Le général Farre a confessé un jour à la tribune qu'il avait en magasin des chaussures pour douze ans. L'administration ne

tient aucun compte des situations géographiques: elle agit en Normandie, en Bretagne ou en Gascogne comme si les besoins de la défense y étaient les mêmes que dans les régions voisines de la frontière.

Elle manifeste pour les produits étrangers une prédilection dont on lui fait un grief, non sans quelque raison, puisqu'elle ne s'explique pas par le souci de l'économie. On lui reproche d'avoir abandonné, pour certaines fournitures, le système de la régie directe, c'est-à-dire de l'achat par petites quantités et sur place des denrées dont elle a besoin, pour le système de l'entreprise, c'est-à-dire des grandes adjudications, embrassant les fournitures à faire à un corps d'armée tout entier. On fait remarquer que, depuis ce changement de méthode, l'administration militaire donne pour les médiocres avoines[1] de la Norvège, de la Russie et de la Poméranie, des prix plus élevés que ceux auxquels elle pourrait acheter les meilleures avoines françaises. C'est encore un des résultats de la manie des approvisionnements excessifs. L'administration a besoin d'avoir devant elle des entrepreneurs disposant de grands capitaux et capables de faire des avances considérables de fonds. Elle veut qu'ils entretiennent en entrepôt dans ses magasins l'approvisionnement de vingt mois et non de douze; et comme elle ne peut payer que d'année en année, elle permet à ces grands fournisseurs de calculer et de faire entrer dans leur prix de vente la perte d'intérêts qu'ils ont à supporter. De là la majoration de prix qui excite les plaintes de nos agriculteurs, écartés des adjudications par l'importance énorme des fournitures à faire, et par les conditions

singulières et inattendues imposées aux soumissionnaires. De là, pour deux ou trois groupes de grands capitalistes, un monopole de fait qui a donné lieu à de vives discussions au sein de la Chambre.

Un vote parlementaire, enjoignant le retour à la régie directe, est demeuré sans effet jusqu'à cette année, et le Ministre, qu'on sait fort opposé à ce système, a allégué pour raison, en 1889, qu'on n'avait pas inscrit au budget le crédit nécessaire pour faire au moins un essai. L'ouverture d'un crédit n'aurait pas été indispensable sans un fait que la Chambre ne pouvait soupçonner. Quand l'administration, de sa seule initiative, a introduit le régime de l'entreprise, elle a imposé à ses fournisseurs de reprendre les approvisionnements déjà payés qui existaient en magasin; il est ainsi rentré 8 à 9 millions qui auraient dû être reversés au Trésor, mais qui, par un virement hardi, ont été appliqués aux dépenses de l'expédition du Tonkin. Pour revenir au régime de la régie directe, il aurait fallu restituer aux entrepreneurs les sept ou huit mois d'approvisionnements qu'ils avaient fournis par avance, et effectivement on n'avait plus l'argent nécessaire; il faudra demander au Parlement, s'il persiste dans le vote qu'il a rendu, un double crédit pour satisfaire les anciens et les nouveaux fournisseurs. De tels faits prouvent à quel point il est indispensable de soumettre toute la comptabilité de l'administration militaire au contrôle régulier d'inspecteurs des finances.

Nous savons qu'un contrôle partiel a été établi et que dès la première année de son fonctionnement, malgré les obstacles de toute nature qu'il avait à sur-

monter, il a fait réaliser, au témoignage de M. Cavaignac, rapporteur spécial du budget de la guerre, une économie de 40 millions. Il faudrait que ce contrôle, incessamment battu en brèche par les bureaux, fût fortifié et étendu à toutes les parties de cet immense département qui va disposer désormais d'un milliard. Il s'exercerait utilement sur les établissements qui relèvent du ministère. A la différence des autres pays, où le Gouvernement cherche à s'entourer de toutes les lumières et fait appel à toutes les forces vives de la nation, on voit le Ministre de la guerre s'isoler systématiquement, comme s'il visait à former un État dans l'État : il veut tout faire par lui-même ; il veut être fabricant et industriel, quoiqu'une expérience universelle ait condamné ce système et constaté la supériorité de l'industrie privée, stimulée par l'intérêt personnel et tenue en haleine par la concurrence. Une fabrique d'armes périclitait à Saint-Étienne ; si son existence était utile, quelques commandes auraient suffi pour la tirer d'embarras : le Ministre a préféré l'acheter au prix de 1.300.000 francs : il va falloir l'outiller à neuf et la pourvoir de matières premières : toutes les sommes nécessaires ont été prélevées sur le budget extraordinaire, sans consulter le Parlement et sans lui rendre aucun compte.

Quel sera le prix de revient des fusils fabriqués dans cet établissement ? C'est le moindre souci du ministère. Comment les choses se passent-elles à Tulle, à Châtellerault, où quelquefois on ne fait travailler que pour donner du pain à des masses d'ouvriers imprudemment appelés du dehors ? A quel prix y achète-t-on les matières premières ? Que coûte leur transfor-

mation? A combien revient la main-d'œuvre? Ce sont détails oiseux pour une administration habituée à puiser à pleines mains dans les caisses de l'État. Il serait bon, cependant, d'y voir un peu plus clair et de s'assurer si on ne pourrait pas faire aussi bien, à moins de frais. Il serait surprenant qu'une surveillance plus attentive n'arrivât pas à faire économiser quelques millions sur les centaines de millions qu'on dépense.

Il serait aussi fort désirable qu'une commission parlementaire spéciale soumît à un examen approfondi le programme des entreprises dans lesquelles la guerre et la marine ont dessein de s'engager, et qui n'ont le plus souvent qu'un intérêt purement théorique. Le Ministre de la marine a obtenu de la Chambre l'ouverture d'un crédit de 42 millions pour la mise en état de défense de Cherbourg, où, paraît-il, nos escadres seraient exposées à être brûlées par une flotte ennemie. L'exécution des travaux projetés exigerait dix années. Il semble, en premier lieu, que nos cuirassés pourraient se défendre eux-mêmes comme fit la flotte russe, enfermée dans le port de Sébastopol : ensuite, si Cherbourg est réellement aussi menacé, peut-on le laisser aussi longtemps en danger? N'est-il pas d'ailleurs à craindre qu'avec les progrès de l'artillerie on ne découvre avant l'expiration des dix années que les plans proposés sont tout aussi insuffisants que l'armement actuel? De son côté, le ministère de la guerre se prépare à demander un peu plus de 100 millions pour l'armement des côtes : sur quels points dépensera-t-on cet argent? quel plan veut-on suivre? Y a-t-il effectivement sur

notre territoire des points où une tentative de débarquement pourrait avoir des conséquences sérieuses?

Toutes ces questions, tranchées au pied levé, auraient eu besoin d'être éclaircies avant qu'on engageât des dépenses aussi énormes. Si tout n'est pas délimité et arrêté à l'avance, le génie militaire découvrira partout des points faibles et ne se lassera pas de demander des millions, car son ambition comme son rôle est de dépenser toujours.

Cependant, si on n'arrête pas cette frénésie de dépenses, comment sera-t-il possible de ramener quelque ordre dans nos finances et de maintenir notre crédit? Si on a bien voulu nous suivre dans le périple que nous venons d'accomplir autour du budget, nous prions qu'on fasse le relevé des engagements de toute nature, contractés par le Gouvernement, et dont nous avons essayé de traduire en chiffres les conséquences financières, on se convaincra aisément que, loin de pouvoir espérer une diminution des charges publiques, il faut s'attendre à les voir grossir, à très bref délai, de 150 à 200 millions et peut-être davantage. La Chambre de 1885, dont l'agonie a offert au pays un si lamentable spectacle, devra porter devant l'histoire la responsabilité d'avoir achevé, en pleine paix, de désorganiser nos finances; mais la Chambre qui a recueilli ce triste héritage se trouvera aux prises avec d'inextricables embarras. Par quelle voie lui sera-t-il possible d'en sortir? Aura-t-elle le courage de suivre l'exemple de l'Assemblée de 1871? Dans la discussion du budget de 1889, le rapporteur général du Sénat recon-

naissait qu'un grand emprunt était indispensable pour liquider la situation actuelle; mais il proclamait en même temps que le système des emprunts à découvert ne pouvait se prolonger davantage, et que l'emprunt à contracter devait être gagé par une ressource effective, par un impôt. Nous voyons bien qu'il est question d'un petit emprunt, nous apercevons moins bien par quelles ressources il sera gagé : nous croyons aussi que le système des emprunts à découvert sera continué pour au moins 350 millions par an.

D'un autre côté, comment imposer de nouvelles charges à une nation qui succombe déjà sous le faix ? La perception des droits de mutation démontre que la valeur de la propriété rurale, qui était, en 1869, de 24 milliards 440 millions, est descendue en 1887 à 16 milliards et a, par conséquent, diminué d'un tiers. Les documents officiels constatent que, de 1881 à 1888, les droits d'enregistrement perçus sur les transactions à titre onéreux sont descendus de 191 millions à 131, ce qui représente également une diminution d'un tiers; et que le chiffre des saisies immobilières est monté de 22.000 à 28.000 en quatre années. Ce sont là les preuves irréfragables des atteintes portées à la propriété immobilière. Joignez-y maintenant la décroissance de notre commerce extérieur et les souffrances de la plupart de nos industries, et vous vous demanderez avec effroi s'il est possible d'imposer de nouveaux sacrifices à une nation aussi éprouvée et comment se fermera le gouffre où l'on a englouti la fortune de la France.

FIN.